



Samenvatting - boek "Studying Public Policy" - Hoofdstuk 1 t/m 8

Beleidsanalyse (Universiteit Leuven)

BELEIDSANALYSE

Samenvatting 2010 - 2011

Hoofdstuk 1: Introductie. Waarom publiek beleid bestuderen?

A. Overzicht van het boek

Overheden hanteren een publiek beleid, achter deze simpele stelling schuilt erg veel betekenis en kan men zichzelf ontelbare vragen stellen. (bvb: waarom worden bepaalde beslissingen genomen op bepaalde momenten en niet op andere?)

Deel 1: In hoofdstuk 1 van deze cursus, wordt een overzicht gegeven van reeds ondernomen pogingen om de verschillende stadia van de publieke beleidscyclus te onderzoeken en van enkele belangrijke inzichten in het publiek beleid. Verschillende belangrijke patronen en elementen worden uit de doeken gedaan.

Een belangrijk element in de beleidsanalyse (om problemen m.b.t. het beleid aan te grijpen en op te lossen), is de interplay tussen volgende drie belangrijke factoren:

- 1) *Beleidsactoren* (determineren het proces en de inhoud van het publieke beleid)
- 2) *Instituties* (beperken en beïnvloeden de inspanningen van de actoren)
- 3) *Ideeën* (kennis – die info geven over acties en inspanningen)

In hoofdstuk 2 merkt men dat de focus van beleidstheorieën steeds gebaseerd is op deze drie analytische dimensies. (verschillende theorieën leggen klemtoon op verschillende elementen sterker dan andere, en zo vinden verschillende studies andere resultaten). Om dit op te lossen heeft men enkele algemene ‘frameworks’ ontworpen die de standpunten van verschillende theorieën samenvoegen.

In hoofdstuk 3 gaat men dieper in op de ontwikkeling van drie recent bestudeerde conceptuele begrippen van groot belang in de beleidsanalyse: subsystemen, regimes en paradigma’s.

In **deel 2** van deze cursus ligt de focus op het analyseren van beleidsdynamieken. Hier wordt gebruik gemaakt van de beleidscyclus met zijn verschillende stadia. (“policy cycle analysis”) Dit gaat over het formuleren van beleidsproblemen en het ontwikkelen van bijpassende oplossingen. Verschillende factoren worden in deze cyclus beklemtoond: agendasetting, formulering, beslissingen maken en implementatie en evaluatie. (dit is een iteratief proces: de cyclus kan nog enkele malen worden overgedaan om verbeterd te worden). Door herhaald contact met problemen en het ontwikkelen van oplossingen, doet men aan “policy learning”. (leert men dus hoe men doeltreffend beleid kan voeren). Men houdt rekening met twee zaken tijdens dit hele proces:

- 1) De aparte impact van actoren, organisationele structuren en dominante ideeën kan beter worden afgeleid door elk deel van de cyclus apart te bestuderen.
- 2) De relatie tussen actoren, instituties en ideeën kan duidelijk worden over verschillende (meerdere) stadia van de cyclus samen bestuderen. (stijl van beleid en beleidregimes kunnen zo worden onderscheiden)

De grote patronen van het scheppen van een bepaald beleid zijn de focus van **deel 3** van deze cursus. (welke stijlen en regimes gelden er qua beleid)

B. Publieke beleid gedefinieerd

Voor de aanvang van hoofdstuk 2 en 3 hebben we een goede definitie nodig van publiek beleid. Publiek beleid gaat over een beperkt aantal actoren die pogingen ondernemen om bepaalde beleidsdoelen te bereiken met bestaande middelen (matchen). Dit is een proces van toegepaste probleemoplossing. Dit proces heeft twee dimensies. De technische dimensie (1) tracht de gepaste middelen te vinden (tools) om een bepaald probleem aan te pakken. De politieke dimensie (2) tracht de juiste oplossing te vinden (niet alle partijen zijn het daarover eens in veel gevallen). Dus deze definitie geeft weer welk probleem er is en wat de gepaste oplossing is hiervoor. Op deze manier is een beleid een technisch-politiek proces om goals met “means” te matchen door een beperkt aantal sociale actoren. (beleid is dus de uitkomst van zulk een proces)

Toch zijn er ook verschillen tussen de definities over een publiek beleid (vooral in detail). De bekendste definitie is die van Thomas Dye (1): Alles wat een overheid kiest te doen of niet te doen. (natuurlijk te simpele definitie maar die heeft ook zo zijn voordelen: (a) de belangrijkste actor is de overheid, enkel zij hebben de mogelijkheid om autoritaire beslissingen te nemen waar bij de niet naleving ervan sancties tegenover staan. (b) Het gaat over de keuze om bepaalde dingen te doen of niet, deze keuze wordt gemaakt door verkozen politici. Overheden moeten goed nadenken over hun keuzes, ook de keuze om niets te doen is een vorm van publiek beleid – verder zijn er ook nog positieve of negatieve beslissingen. (c) een publieke beleidskeuze is een bewuste keuze van een overheid. Onbedoelde consequenties tellen dus niet mee als beleidskeuzes, als deze niet voorzien waren.)

Andere definities voegen nog andere dimensies toe (met het oog op het onderscheiden van triviale en significante elementen in dit beleidsproces), en zijn zo meer complex. William Jenkins, 1978, (2) ontwikkelde een preciezere conceptualisatie van publiek beleid (toch komt de essentie ook neer op de drie elementen van Dye): “Publiek beleid is een set van gerelateerde beslissingen, genomen door een politieke actor of groep van actoren, die gaat over de selectie van doelen en middelen om die te bereiken, dit alles in een specifieke situatie waarin de actoren effectief de macht bezitten om beslissingen te nemen.” Het verklaart de definities van Dye dieper en voegt ook nog de notie van “goals & means” toe. Jenkins presenteert beleid bovendien als een dynamisch proces, wat vaak de uitkomst is van meerdere gerelateerde beslissingen. Ook duidt Jenkins op de capaciteit (mogelijkheid van een overheid om beslissingen te nemen) van een overheid om tot actie over te gaan. Een keuze voor een bepaald beleid kan soms limieten hebben als een overheid bvb financiële beperkingen kent. Zulke beperkingen kunnen intern of extern optreden, aandacht voor al deze bijkomende factoren, zorgen ervoor dat deze definitie completer en preciezer is als deze voorgesteld door Dye. Tot slot ziet Jenkins het proces van publiek beleid als doelgeoriënteerde gedrag. (doel opstellen en middelen vinden om dat te bereiken).

C. Methodologische implicaties voor het onderzoeken van publiek beleid

Bovenstaande definities illustreren dat het maken van beleidskeuzes een veeleisend proces is wat niet simpel kan bestudeerd worden. Zo moet men bijvoorbeeld aandacht geven aan een resem van partijen die het publiek beleid beïnvloeden. We kunnen dus niet louter kijken naar beleidsbeslissingen, ook de reden hiërachter speelt mee. Soms geven overheden hun redenen te kennen, andere keren doen ze dit

niet. Analisten moeten dan onderzoeken waarom bepaalde keuzes werden geïmplementeerd en andere niet. Hoe analisten beleidsuitkomsten onderzoeken, hangt ondermeer af van hun gekozen “framework”. Over het algemeen zijn er twee erg brede aanpakken: (1) zij die geloven dat er een redelijk objectieve analyse mogelijk is van beleidsdoelen en uitkomsten. (positivistisch uitgangspunt – gebruik maken van sociaal wetenschappelijke technieken voor dataverzameling). (2) Andere analisten daarentegen, omarmen meer subjectieve, interpretatieve of post – positivistische technieken om beleidsdoelen, uitkomsten en processen te bediscussiëren. Meer humanistische aanpakken worden hier onderzocht waarom voor een bepaald beleid wordt gekozen of niet.

Dit onderscheid markeert een dieper verschil: dat tussen “policy analysis” en “policy studies”. Analyse richt zich meer op formele evaluatie of inschatting van de impact van bepaalde beleidsuitkomsten (kosten/baten analyse). Hier ligt de klemtoon op de effecten ervan en minder op de processen erachter. Studies daarentegen, hebben een bredere onderzoeksveld, niet enkel de effecten maar ook de oorzaken en aanleidingen worden hier onderzocht. Bvb: bepaalde beslissingen koppelen aan bepaalde soorten regimes. Ook causale variabelen voor bepaalde beslissingen worden hier onderzocht (“policy determinants”). Deze tweede aanpak tracht ook te onderzoeken of publiek beleid wordt bepaald door socio-economische factoren (macro) of door gedragsfactoren (micro-level). Ook de inhoud van het beleidsitem wordt onderzocht m.b.t. het effect op het beleidsproces. (Lowi (’72): “policy may determine politics”)

Analisten die werken voor overheidsinstellingen leggen vaker de klemtoon op evaluatie van beleid (policy analysis). Impact en effecten staan hier centraal. Toch zijn ze ook geïnteresseerd in de praktische zijde van de zaak en focussen ze zich op de uitkomsten en/of de technieken en instrumenten om de uitkomsten te bereiken. Academics daarentegen maken meer gebruik van de tweede aanpak: policy studies. (concepten, theorieën, methodologische issues, ...)

D. De beleidscyclus “framework”: een toegepast probleem-oplossing model van het beleidsproces

Het is erg complex om het proces van publiek beleid te bestuderen (zie definities hierboven). Historisch gezien is het aantrekkelijk dit geheel te zien als een **proces**. Meer bepaald als een set van onderling gerelateerde beslissingen op basis waarvan beleidsissues vertrekken van een bepaald probleem (input) en vloeien tot een bepaalde uitkomst (output). Dit systeem opdelen in verschillende stadia werd geïntroduceerd door Lasswell in 1956. Hij ontwierp de beleidsanalyse wetenschap alsook de beleidscyclus (simplificatie van de verschillende stappen om beleid te voeren). Heel wat verbeteringen werden aangebracht aan zijn model, omdat theorie en praktijk elkaar aanvulden. (relatie van leren, theorie aanpassen op basis van praktijk. En de praktijk begrijpen op basis van theorie). De beleidscyclus richt zich niet enkel op input en output maar ook op de verschillende stadia die worden doorlopen.

Lasswell verdeelde in zijn eigen werk in ’71 het beleidsproces in 7 stadia, deze beschrijven niet enkel hoe beleidsbeslissingen worden genomen maar ook hoe ze zouden genomen moeten worden: (1) “intelligence”, (2) “promotie”, (3) “prescription”, (4) “invocation”, (5) toepassing, (6) “termination”, (7) “appraisal”.

- (1) Informatie verzamelen, verwerken door beleidsmakers.
- (2) Promotie van verschillende opties tot actie.
- (3) Een wijze/aanleiding tot actie voorschrijven.
- (4) De invoering van de voorgeschreven actie samen met de sancties erbij.
- (5) Beleid wordt geïmplementeerd.

- (6) Het beleid wordt dan toegepast tot het beëindigd wordt.
- (7) Evaluatie of waardering van het beleid naderhand.

De focus ligt hier (~ Dye) op het proces waarbij de overheid beleid maakt, zonder veel aandacht voor externe invloed. Nog een nadeel was het plaatsen van “appraisal” na de fase “terminatie”. Meestal wordt beleid eerst geëvalueerd en naderhand pas beëindigd. Lasswell’s formulering vormt de basis voor veel andere modellen.

Een latere, simpelere versie was deze van G. Brewer ('74), hij schreef het beleidsproces slechts zes stadia toe:

- (1) Invention/initiation: een probleem (vaag en niet helder) wordt gevoeld en oplossingen worden voorgesteld.
- (2) Estimation: risico’s worden ingecalculeerd alsook kosten en baten van de mogelijke oplossingen (technische evaluatie van normatieve kosten)
- (3) Selection: kiezen van overgebleven oplossing of combinatie van oplossingen
- (4) Implementatie of toepassing van de oplossing
- (5) Evaluatie van de resultaten
- (6) Terminatie

Deze versie verbeterde die van Lasswell in die zin dat vanaf nu het maken van beleid als een dynamisch proces wordt gezien. Beleidsimplementatie heeft geen gefixeerde levensloop. Ook wordt hier onderzocht hoe problemen worden herken en gepercipieerd. Naderhand kwamen er nog andere versies Jones (84) en Anderson (84).

We klaren nu de logica achter het cyclusmodel op: het principe achter dit model is het toegepaste problem-solving concept. De fases in dit toegepaste model en het corresponderende beleidsproces volgen hieronder:

Applied problem solving	Stages in policy cycle
1. Problem recognition	Agenda setting
2. Proposal or solution	Policy formulation
3. Choice or solution	Decision – making
4. Putting solution into effect	Policy implementation
5. Monitoring results	Policy evaluation

Agendasetting verwijst in dit model naar het proces waarbij problemen de aandacht verwerven van overheden. “Policy formulation”, verwijst naar hoe verschillende beleidsopties worden geformuleerd binnen overheden. Decision making verwijst naar het al dan niet ondernemen van acties. (twee andere spreken voor zicht: implementatie en evaluatie) Dit model wordt doorheen heel het boek gebruikt en vormt de basis voor veel hoofdstukken.

Dit model is niet enkel goed omdat het verschillende stappen onderscheidt in het beleidsanalyse proces maar ook omdat het aandacht geeft aan (de wisselwerking van) de drie concepten: ideeën, instituties en actoren. Agendasetting is een stadium waarbij alle actoren kunnen betrokken zijn, daarom noemt men dit “policy universe”. Bij het volgende stadium, “policy formulation”, is slechts een gedeelte betrokken bij de discussies. (“policy subsystem”). Enkel zij die nuttig zijn bij het vormen van oplossingen voor een probleem worden hier betrokken (leden van overheden, experts, ...). In de volgende stap, als beslissingen worden genomen, zijn het enkel zij met autoritaire macht die deelnemen aan de discussie. (“authoritative government decision-makers”). Ook bij de implementatie is

het vooral dit subsysteem dat deelneemt. De actoren verbreden weer bij de evaluatie (iedereen kan terug worden betrokken bij de discussie over de evaluatie, volledig policy universe).

Key actors involved	Stages in policy cycle
1. Policy universe	Agenda setting
2. Policy subsystem	Policy formulation
3. Government decision-makers	Decision – making
4. Policy subsystem	Policy implementation
5. Policy universe	Policy evaluation

Dit beleidscyclus model heeft zowel voor- als nadelen. Het grootste voordeel is dat het ons in staat stelt gemakkelijk dit multidimensionaal complex proces van publiek beleid te begrijpen door het op te delen in een aantal stadia en substadia. Elk stadium kan op zich worden onderzocht of in relatie met een ander. Dit faciliteert theorie – opbouw. Bovendien is een tweede voordeel dat dit model op alle vormen van overheden kan toegepast worden (van lokaal tot internationaal vlak).

Het grootste nadeel van dit model is dat men het kan misinterpreteren en denken dat beleidsmakers problemen in een zeer lineaire en systematische manier oplossen. (is namelijk niet zo in realiteit) In praktijk worden zelfs vaak stadia geskipt of overgeslaan en lopen verschillende fases door elkaar. De cyclus is niet één iteratief proces, het kunnen meerdere door mekaar zijn. Vaak is er geen lineaire vooruitgang, zoals door het model wordt voorgesteld! Een tweede nadeel aan dit model is dat het niet geheel helder is op welk niveau en op welke eenheden van de overheden het beleidscyclus model moet worden toegepast. Ten derde ontbreekt het model zelf elke notie van causaliteit. Het geeft niet aan wat, hoe en wie het beleidsplan van het ene stadium naar het ander brengt. Tenslotte houdt het model geen rekening met de inhoud van de beleidsbeslissing.

De zwakheden van dit “framework” tonen aan dat de nood bestaat aan een ontwikkeling van betere intellectuele manieren om zijn gebruik te verbeteren. Er is dus een beter model nodig dat goed de actoren en de instituties, betrokken bij iedere stap van het beleidproces, correct en in detail definieert. (deel 2 van de cursus geeft dit model weer)

Hoofdstuk 2: Het begrijpen van publiek beleid: theoretische benaderingen

Hoewel publiek beleid reeds lang bestaat en vaak onderzocht werd, dateren de systematische studies van zulk beleid van de jaren '50 – '60. In dit hoofdstuk gaan we na wat de verschillende mogelijkheden zijn om zulk publiek beleid te analyseren en hoe hiervan een synthese kan worden gemaakt.

A. Evolutie van de beleidswetenschap

Ontstaan in Noord – Amerika en Europa na WO2, om nieuwe relatie tussen burger en overheid beter te begrijpen (veel publieke initiatieven waren er toen om de economie en sociale programma's te verbeteren) Hiervoor werden enkel de legale, normatieve en morele dimensies onderzocht. Later ging er een eind komen aan deze beschrijvende politieke theorieën (hier werd voornamelijk geanalyseerd wat leden van de overheid zeiden dat er werd gedaan in de publieke sector) en ging men de politieke praktijken van moderne staten onderzoeken. (door systematische analyse van de output en uitkomsten van effectieve overheidsprogramma's).

Maar veel wetenschappers, geïnteresseerd in de overheidsinstituten, gingen louter empirisch onderzoek voeren over de legislaturen, rechtbanken, ... Terwijl ze zo volledig de normatieve dimensie negeerden. (formele studie van instituten: bleven enkel descriptief van aard, ze faalden in het weergeven van de sterktes en zwaktes van verschillende structuren in het nieuwe tijdperk van grote publieke initiatieven) Studenten gingen daarom zoeken naar nieuwe benaderingen die ook rekening hielden met andere (socio-economische) factoren. Zo ontstonden verschillende aanpakken, (1) zij die zich op het micro level (gedrag) focusten, (2) andere focusten zich op de natuur/aard van nationale en globale politieke systemen en nog andere (3) op de karakteristieken van nationale gemeenschappen en culturen. Alle benaderingen, buiten eentje, geraakten uit de mode: enkel het beleidswetenschap perspectief kon blijven rekenen op nieuwe theoretisch ontwikkeling en kreeg weinig kritiek.

Actuele studies over publiek beleid, behouden de intellectuele vitaliteit van zij die de aanpak uitvonden. De focus ligt op wat overheden effectief doen. (op de ontwikkeling van generalisaties en wetten) Harold Lasswell was de pionier van deze beleidswetenschappen benadering, waarvan men dacht dat die de traditionele benaderingen volledig zou overnemen. (dus niet louter formele, legale studies). Lasswell gaf te kennen dat deze publieke wetenschappen 3 onderscheiden karakteristieken zou kennen: (1) Multi-disciplinair: niet enkel richten op politieke studies maar ook socio-economische ontwikkelingen in acht nemen. (2) Problem-solving: in de realiteit zich richten op het bedenken van oplossingen voor echte problemen, niet louter academisch debat. (3) Expliciet normatief: beleidswetenschap moet niet overgoten zijn van "wetenschappelijke objectiviteit", zo verwacht Lasswell dat men expliciet zegt welke beleidskeuzes beter zijn dan anderen als er bvb twee worden vergeleken. Dus, de focus ligt op activiteiten van overheden en de consequenties hiervan.

Over de tijd heen zijn de 3 aspecten volgens Lasswell wel aangepast: (1) De zorg over het concrete problem-solving karakter is wat weggeaaid. De hoop ontstond dat er conclusies en aanbevelingen kwamen die rechtstreeks toepasbaar waren op bestaande sociale problemen. Toch vervaagde deze hoop door de complexiteit van het publieke beleidsproces zelf. (2) Het multidisciplinaire karakter is wat vervaagd, velen kijken nu naar publiek beleid op zicht. Deze beleidswetenschap is multidisciplinair op zichzelf, met eigen concepten en benamingen (vaak geleend van andere takken maar met een eigen betekenis). Ook nemen onderzoekers het nu vanzelfsprekend aan dat ze kennis moeten hebben van meerdere onderzoeksvelden. (3) Het expliciet normatief karakter vervaagde ook enigszins, maar minder als de andere basisprincipes. De meeste wetenschappers hebben geweigerd om

variabelen uit hun onderzoek uit te sluiten en onderzoeken nog steeds zowel de “goals” als “means” van het beleidsproces.

Toen al deze veranderingen opkwamen, zeiden enkele critici dat deze beleidswetenschap zich kaderde in een omgeving van niet gerealiseerde hoop en dromen. Deze kritiek, hoewel ze soms gesteund werd door claims van individuele studies, dient eerder als waarschuwing en niet als een afwijzing van systematisch onderzoek van overheidsacties.

In het algemeen steunen beleidsstudies op één van de twee brede analysetechnieken: (1) Deductief: inzichten worden verkregen door de toepassing van concepten, voorschriften, theorieën, ... (bv public choice theorie, marxistische theorie) (2) Inductief: Veralgemeningen worden ontwikkeld door empirische observaties van fenomenen (bv pluralismen Group theories, statist theories, ...). Hoewel het niet kan uitgemaakt worden welke aanpak superieur is, belichten beide theorieën andere attributen en verschillende beleidsdynamieken. Hieronder worden beide aanpakken verdiept.

B. Publieke beleidsbenaderingen: positivistische en postpositivistische aanpak

In het publieke beleid is er niet één aanpak, er bestaan een reeks van analytische technieken. De opleiding van zulke onderzoekers bestaat uit het gewend raken met verschillende analytische tools, alsook in welke gevallen welke tools aanwenden. (context afhankelijk) Het idee was: aantonen dat publieke beleidsanalyse veel aan inductief onderzoek heeft te danken.

Terwijl velen zich richten op de inductieve aanpak: welke analyse wanneer aanwenden, richtten andere onderzoekers zich op het ontdekken van brede veralgemeningen. (deductief) Empirische studies hebben aangetoond hoe deze processen (van publiek beleid) worden beïnvloed door de noden en overtuigingen van zij die ze toepassen, de delicaatheid van politieke relaties en nog heel wat andere factoren. (a) Aan de ene kant leverde dit de conclusie op dat “one size does not fit it all”, men moet goed nadenken welke techniek toe te passen in de gegeven omstandigheden. (b) Aan de andere kant blijkt dat overheden een soort voorkeur ontwikkelen voor bepaalde aanpakken, dit kan leiden tot lopende conflicten binnen de analytische processen.

Beleidsonderzoekers creëerden “frameworks” over hoe verschillende analytische aanpakken beter passen bij bepaalde tools. Succesvolle beleidsanalyse is niet louter een kwestie van vaardigheden maar worden in de hand gewerkt door contextuele elementen die bepaalde tools vereisen. Uit dit alles blijkt dat beleidsanalyse veeleer een praktische discipline is, met als hoofddoel het adviseren van overheden en beleidsmakers over hoe men het best publieke problemen kan benaderen. Veel inzichten komen voort uit de economie, daarom refereren critici dikwijls naar publieke beleidsanalisten als “rationalisten” of “positivisten”. Zij zien beleidsanalyse als deel van de taak om wetenschappelijk objectieve kennis te genereren. Hun obsessie voor kwantitatieve feiten en rationaliteit heeft een tegenbeweging opgeleverd: de postpositivisten. Beide “meta-benaderingen” worden in wat volgt besproken.

B.1 Positivistische aanpak

Belangrijk hier, is het toepassen van principes uit de economie (welzijnseconomie) op publieke problemen. Dit is gebaseerd op het idee dat individuen de meeste sociale beslissingen nemen op basis van marktmechanismen. Deze strekking gelooft dat de markt het beste mechanisme is voor het beheer en de verdeling van de “resources” van de samenleving. Toch erkent ze ook dat markten soms falen (market failures) De strekking stelt dat politieke instituties aan markten kunnen bijdragen of deze vervangen om betere uitkomsten te produceren m.b.t. het sociale welzijn.

De principes van de welzijnseconomie werden uiteengezet door Pigou, '32. Hoewel hij eerst slechts enkele market failures vernoemde, bleek later dat er toch meerdere bestonden. De market failures waar iedereen het mee eens is zijn: public goods, natuurlijke monopolies, externe gebeurtenissen, onvolledige of onjuiste info, tragedy of commons en de destructieve competitie. Andere bestaan ook maar zijn minder universeel aangenomen.

- (1) Public goods: Alle bezittingen en diensten in de gemeenschap kunnen ingedeeld worden in vier categorieën, naargelang exclusiviteit (transactie van een goed of dienst dat gelimiteerd is door gebruik van een enkele consument) en volledigheid (refereert naar de mate waarin de consumptie van een bepaald goed of dienst, deze consumptie ervan voor andere individuen vermindert).

	Volledigheid	hoog	laag
Exclusiviteit	hoog	Private good	Toll good
	laag	Common-pool good	Public good

Deze vier categorieën worden door analisten gebruikt om de nood van overheidsactie te bepalen. (a) de meeste goederen en diensten behoren tot de 'private goods' van de samenleving. Zoals eten bijvoorbeeld; nadat het is aangekocht kan het niet meer door iemand anders aangeschaft worden (hoog op volledigheid) en de verkoop ervan is exclusief (hoog op exclusiviteit). Zulk goed kan meestal effectief geleverd worden door het marktmechanisme. (b) Public goods of diensten vormen het andere uiteinde. Deze kunnen niet aangeschaft worden door individuen (zoals bvb straatverlichting - laag op exclusiviteit) en kennen ontelbaar veel gebruikers, maar het goed neemt niet af voor andere mensen door het gebruik ervan (laag op volledigheid/uitputbaarheid). Zulke goederen leveren geen winst en moeten daarom niet door het marktmechanisme maar door de overheid worden aangevoerd. (c) Toll goods: semi-publieke goederen zoals bvb bruggen. Men kan kosten aanrekenen voor het gebruik ervan (hoog op exclusiviteit) maar het gebruik ervan neemt niet af nadat één iemand het ervan heeft gebruik gemaakt (laag op uitputbaarheid). Deze kunnen geleverd worden door zowel markt als overheid. (d) Common-pool goods daarentegen, zoals vis in de oceaan, gebruik ervan kan niet aangerekend worden maar door het verbruiken van vis, vermindert de mogelijkheid voor anderen om vis te eten. (hebben een niet-markt actor nodig die het gebruik en verbruik ervan reguleert)

- (2) Natural monopoly: verwijst naar situatie waarin één groot bedrijf een voordeel geniet over anderen. Bijvoorbeeld het eerste bedrijf dat telecommunicatielijnen ontwikkelt in een land. Overheden moeten dit reguleren en oneerlijke monopolies vermijden. (door bvb kosten en prijzen kunstmatig aan te passen)
- (3) Onjuiste informatie: wanneer gebruikers of producenten niet de noodzakelijke informatie hebben om rationele beslissingen te nemen, kunnen overheden instanties dwingen bepaalde informatie vrij te geven.
- (4) Externalities: verwijst naar de situatie waarin productiekosten niet worden gedragen door de producent (internalities) maar worden doorgegeven aan externe anderen buiten het productieproces. Bvb: de vervuiling van water en land rondom een fabriek. Ook hier moet de overheid tussenkomen en niet het marktmechanisme. Externalities zijn niet altijd negatief,

mensen hun gezondheid kan bvb verbeteren zonder dat ze ervoor moeten betalen. Toch moeten overheden zorgen dat al de kosten naar de producent gaan.

- (5) Tragedy of commons: market failure dat zich voordoet wanneer common-pool goods worden geëxploiteerd zonder oog voor toekomstig gebruik (zoals bepaalde vissoorten) Overheden mogen actie ondernemen om ervoor te zorgen dat iedereen gelijkmatig gebruik kan maken van deze zogenaamde common-pool goods.
- (6) Destructieve competitie: wanneer agressieve competitie tussen bedrijven zorgt voor negatieve effecten voor de samenleving en zijn leden. Bvb: taxibedrijven. Overheden mogen hier tussenkomen om overconsumptie te verhinderen. (als er teveel is van bepaalde goederen of diensten leidt dit zowel voor producent als consument tot problemen)

Veel kritiek is gekomen op de vage definitie van “market failures”. Welzijnseconomisten hebben de originele notie aangepast: market failures is maar een kant van het verhaal, vaak kennen ook overheden limieten in het verbeteren van de markt ondanks de laatste zijn falen. Dit noemt men “government failures”. Een kloof tussen de politieke en legislatieve intentie en de administratieve praktijk vormen een belangrijke reden voor dit falen van overheden.

De “principal-agent” theorie verklaart dit fenomeen door te stellen dat leden van overheden taken moeten overhevelen naar bepaalde administratieve instituties die ze slechts indirect controleren. Het niet correct naleven van de wetten of regels van de overheden (principals) door de administratieve “agents” verklaart het vaak inefficiënte beleid van overheden. Dit legale “framework” creëert een soort van principle-agent relatie tussen overheden en administratie, waarbij beiden elkaars mederwerking moeten verzekeren. Vaak hebben leden van de administratieve instituties hun eigen begrip en doelen van bepaald aangelegenheden, ver van die van de eigenlijke beslissingsmakers. Dit structurele probleem verergert door de complexe relatie tussen beleid en beleidsactoren. Bvb: veel beleidskeuzes vereisen actie van verschillende overheidsagentschappen. (veel administratieve coördinatie vereist) De diversiteit van actoren zorgt voor de mogelijkheid dat bij het aangrijpen van problemen, verschillende en niet noodzakelijk gelijkstemmige analytische frameworks moeten aangewend worden. Drie voorbeelden van zulke “government failures”, worden vaak geciteerd: (1) Organizational displacement: situatie waarbij een administratief agentschap, belast met een bepaalde beleidstaak waarop sancties staan, deze taak vervangt of naar zijn eigen hand zet om private of organizationele doelen te bereiken. Actie van de overheid is in zulk geval inefficiënt. (aangeraden om slechts voor een korte periode tussenbeide te komen en erna de bevoegdheden terug naar de markt over te dragen). Hoger wordende kosten zijn een ander probleem voor de overheid. Marktactoren staan onder druk om winst te genereren, overheden krijgen sowieso geld. Overheden beschikken niet over dezelfde capaciteiten om geld te beheren en daardoor stapelen die zich soms op. Zo is het soms beter om een kleine market failure toe te laten i.p.v. deze activiteit volledig over te nemen en alle kosten te dragen. (2) Derived externalities: neveneffecten die niet worden gerealiseerd door het agentschap dat verantwoordelijk is om de actie uit te voeren. Bvb: gezondheidssector: overheid kan bepaalde marktgeproduceerde goederen uitsluiten, dat kan effect hebben op sociaal welzijn. Daarom moet men steeds nagaan of het slim is marktactiviteiten door een overheid te laten vervangen. (ook kosten moeten nagegaan worden) Welzijnseconomisten hebben een theorie van publieke beleidsvoering ontworpen op basis van deze concepten: overheden hebben de verantwoordelijkheid “market failures” bij te schaven als deze een sociaal probleem veroorzaken (doel: optimale sociale welzijn creëren). Maar zelfs als dat zo is, moeten ze nog niet tussen beide komen als er de kans is op een “government

failure". Daarom moeten ze steeds hun eigen capaciteit nagaan om een bestaande marktsituatie te verbeteren. (3) In deze context moeten natuurlijk ook de principal-agent problemen in acht worden genomen.

Hoe elegant en logisch deze theorie van welzijnseconomen voor publieke beleidsvoering ook klinkt, toch is dit vaak niet het geval in de realiteit. Overheden nemen bijna nooit hun beslissingen op basis van bovenvermelde technieken. Vaak is de beleidskeuze een politieke en geen technische keuze, die wordt beïnvloed door politieke strekkingen, interesses, ideologieën, ... Enkel in zeldzame gevallen, wanneer welzijnseconomen ook beleidsmakers zijn zullen beslissingen op deze technische manier genomen worden.

B.2 Postpositivistische aanpak

Het postpositivisme en de geassocieerde "argumentatieve turn", ontstond in de vroege jaren '90. (door ontevredenheid over technocratische welzijnseconomische positivistische aanpak) De kritiek hierop werd samengebundeld in de strekking: postpositivisme. 'Deze strekking bestaat uit wetenschappers van verschillende takken, hun gemeenschappelijk doel is het ontwerpen van bruikbare beleidsanalyse technieken door te vertrouwen op politieke en sociale analyse van publieke problemen en policy-making processen en uitkomsten'. (nadruk op sociaal-politieke factoren, die verschillen van zaak tot zaak). Wel zijn ze allemaal tegen het kwantificeerbare geloof in objectieve feiten van het positivistische denken. Zijzelf poseren subjectieve reflectie, normatieve analyse en argumentatie als belangrijkste tools om het maken van beleid te begrijpen.

Hoewel postpositivisten eerder beroep doen op andere onderzoeksmogelijkheden, toch zijn ze niet tegen empirische analyse en objectiviteit. Zij geloven eerder dat empirische analyse moet gecombineerd worden met normatieve analyse, omdat ze onscheidbaar zijn. (~Lasswell) De sterke doel-middelenbenadering en nadruk op empirie zijn volgens de post-positivisten erg misleidend. Zij stellen dat de doelen en middelen de uitkomst zijn van constante conflicten en onderhandelingen tussen verschillende actoren met allemaal hun eigen belangen en overtuigingen. Ook benadrukken de postpositivisten in hun kritiek op het positivisme dat deze laatste strekking een "top-down" management structuur promoot en zo de democratische principes schade berokkent. (ethische inslag) De technocratische inslag van het positivisme gaat zelfs zo ver dat wanneer politieke beleidsbeslissingen niet passen in het methodologische kader, deze politiek moet veranderd worden.

Postpositivisme is geen formele theorie, er bestaat dus ook geen set van formules zoals het market-government failure schema. Wel hebben ze enkele vaste assumpties, zoals het basisgeloof dat er geen objectief begrip kan zijn van beleidsproblemen of oplossingen. Alle kennis is tegensprekbaar. Zij beschouwen zichzelf als hebbend een deliberatieve (overleggende) functie binnen een framework dat democratie en publieke participatie (door burgers ⇔ positivisme: geen participatie) promoot. Centraal staat het verschaffen en verklaren van data aan alle partijen opdat die beter inzicht zouden verwerven. In deze benadering is de beleidsanalist eerder een facilitator dan een beleidsmaker. Zij promoten publiek overleg door ongelijkheden tussen verschillende actoren weg te werken. (participatorische beleidsvoering is hun doel: niet enkel goed voor democratie, er worden ook betere beslissingen genomen aangezien meer standpunten in acht worden genomen).

- Overleg tussen bureaucratie en publiek is de boodschap!

Argumenten zijn de bouwstenen van postpositivisten en een discursieve analyse is hun basismethodologie. Overtuiging door argumentatie speelt hier een belangrijke rol in elke stap van de beleidscyclus, van agendasetting tot evaluatie. Het beleidsproces is retorisch en interpretatief,

gebaseerd op normatieve argumenten. Empirische analyse kan ook gebruikt worden, als hier noodzaak toe bestaat. (onderzoeken of argumenten wel kloppen bvb) Een template (vaste voorstelling) van legale argumentatie is de situatie waarbij verschillende deelnemers argumenten voor en tegen verschillende beleidskeuzes ontwikkelen. Deze worden uitgewisseld in een debat, samen met de onderliggende normen en overtuigingen van de verschillende deelnemers. Fischer: “practical reasoning” is de methode om te kiezen tussen conflicterende argumenten. Deze zijn louter meer of minder overtuigend voor een bepaald publiek. (

De postpositivistische benadering combineert normatieve en empirische analyse op twee niveaus: (1) op het micro niveau: studie focust zich op issues over de concrete programma’s en de problemen waarop ze gericht zijn. (bvb: vervult het programma zijn doelen goed? ...) (2) op het macro niveau: analyse gaat over abstracte doelen en contexten. (bvb: schept het beleidsdoel een meerwaarde voor de samenleving in zijn geheel? ...) Diepere waarden spelen dus mee.

De grootste verwezenlijking (a) van deze strekking is dat de analyse gevoelig is voor de chaotische realiteit van het publieke beleidsproces (↔positivisme: ordelijk, mechanisch). Technische analyse moet volgens deze postpositivisten gecombineerd worden met tal van andere factoren (bvb: conflicten gebaseerd op verschillende waarden). Ook de nadruk (b) op participatie en democratische beslissingen is een grote meerwaarde van deze aanpak. Publieke participatie creëert meer sociaal kapitaal, dit lost niet onmiddellijk problemen op maar verbetert de algemene capaciteit en die van de overheid om publieke problemen aan te grijpen in de toekomst.

Een nadeel echter (1), bestaat uit het gebrek aan criteria om verschillende argumenten te evalueren. Dit gebrek schept relativisme dat een tolerantie van alle voorstellen impliceert (want criteria die zeggen dat hete ene voorstel beter is dan het andere, ontbreken) Ook (2) kan het overleggende proces, dat de postpositivisten zo belangrijk vinden, gedwarsboemd worden door zij die er baat bij hebben de huidige status quo te behouden. Ten derde (3) wordt de klemtoon op een waarden - gebaseerd discours gelegd en worden materiële interesses vaak volledig over het hoofd gezien. (materiële ongelijkheden kunnen niet overwonnen worden door het discours alleen: woorden moeten ook in actie kunnen omgezet worden)

Het gebrek aan een klare onderzoeksmethode, een gids als het ware, bemoeilijkt het hen die postpositivistische inzichten in hun cursussen willen verwerken. Daarom krijgt deze strekking ook zo weinig aandacht.

B.3 Verzoening tussen de positivistische en postpositivistische debatten

Recent empirisch werk heeft nieuwe modellen voorgesteld tussen de rationele, moderne, positivistische stijl ('60 – '70) met de nadruk op het kwantificeerbare (kosten/baten analyses) en de postmoderne of postpositivistische aanpak met de nadruk op sociale constructies van politieke problemen, discours en de politiek van het beleidsproces ('80 – '90). Mayer, Van Daalen en Bots (2001) duiden op het feit dat verschillende aanpakken in de beleidsanalyse kunnen terugkomen. Ze onderscheiden zes aparte maar niet wederzijds exclusieve stijlen van beleidsanalyse:

1. Rationeel: positivistisch/economisch. Genereren van nieuwe kennis is de belangrijkste taak.
2. Client advice: de analist geeft politieke en strategisch advies aan cliënten.
3. Argumentatief: de analist is actief betrokken in debat en beleidsdiscours als een onafhankelijke actor binnen en buiten overheden
4. Interactief: Analist functioneert als facilitator in overleg tussen belangrijke actoren en definieert hun gewenste uitkomsten.

5. Participatief: de analist is een soort advocaat, die instaat voor de stem van de stille spelers in het beleidsproces: de armen, het algemeen belang, ...
6. Process: de analist fingeert als een network manager die het beleidsproces stuurt naar een geprefereerde uitkomst (gedefinieerd als deel van de analytische taak)

Zulke analyse doorbreekt de tweedeling tussen positivisme en postpositivisme door beleidsanalyse te kaderen in een groter geheel.

C. Benaderingen van publieke beleidsstudies: Multi-level, multidisciplinair

C.1 Theorizing with different units of analysis

Voorgaand “high-level” dispuut heeft effect gehad op de algemene benaderingen om belevingsvorming te verklaren en op de methodes om publiek beleid te evalueren of te bekritisieren. Er is echter weinig effect op beleidsstudies op zich, aangezien bijna alle theorieën stellen dat beleidsprocessen een erg politiek proces zijn. Veel theorieën verschillen daarentegen wel van elkaar m.b.t. hun basis analyse-eenheden. (bvb: public choice theorie focust op micro gedrag van personen, ...) De beste beleidsstudies combineren uiteraard zowel macro als micro elementen. Drie belangrijke benaderingen worden hieronder schematisch voorgesteld:

Unit of analysis	Benadering
A. Individueel	Public choice
B. Collectiviteit	Class Analysis Group analysis: pluralisme en corporatisme
C. Structuren	Institutionalisme Neo-institutionalisme Statisme

C.2 Public choice

De basis hiervoor is rationaliteit. (neo-klassieke visie van economie die alle aspecten van het menselijke gedrag tracht te verklaren) Assumptie is dat politici net zoals economen “rationeel” handelen. Om maximale tevredenheid te bekomen. De enige politieke actor die hier telt, is het individu zelf en de voornaamste motivatie is het grootste eigenbelang van dat individu. Public choice theorie is een ‘sterk’ toepassing van de “rational choice theory”, deze wordt vaak gebruikt binnen de beleidsanalyse dankzij zijn deductieve voordelen waardoor er gemakkelijk een set van voorschriften kan opgesteld worden. Buchanan ('80): alle mensen moeten behandeld worden als strevend naar maximum rationele nuttigheid of voordeel, in al hun gedrag. Ook individuele publieke actoren worden in deze benadering geleid door eigenbelang. (voorbeeld pgn. 33 bovenaan) Public choice theoretici zien het publieke beleidsproces als een verscheidenheid aan actoren die deelnemen aan competitief “rent-seeking” gedrag. Elke actor probeert in die zin iets van het sociale surplus (de belastingen die geïnd worden) te bemachtigen. Iedereen wil natuurlijk een “free ride”, een deel van deze surplus resulterend van de actie van andere partijen, zonder er zelf iets voor te moeten doen. (kiezers stemmen dus naargelang hun wil of mogelijkheid om te betalen, partijen en overheden verschaffen deze programma's o.v. hun drang naar macht = eigenbelang). Het resultaat: toename van staatsinterventie in economie en op sociaal vlak, vaak in de vorm van een politieke business cyclus. (~ buying votes with public money) Publieke beleidsmakers zeggen dat dit onvermijdelijk leidt tot meer staatprovisie van goederen en diensten. Public choice theoretici gaan hier tegenin en zeggen dat dit de natuurlijke marktgebaseerde principes in de gemeenschap verstoort en de algemene niveaus van sociaal welzijn reduceert. Bovendien steunt dit initiatieven voor hogere belastingen om extra overheidsprogramma's

te sponsoren. De algemene conclusie volgens de publieke choice theoretici is dat instituties moeten ontwikkeld worden om de destructieve voordeelmaximalisering in te tomen die slechts bepaalde mensen voordeel opbrengt maar de maatschappij in het algemeen nadeel berokkent. (Buchanan: niet alle overheidsinitiatieven zijn in wezen onwenselijk, de uitdaging is om het eigenbelang samen te brengen met het publieke belang ~ A. Smith)

Op deze manier zien public choice theoretici overheden vaak als minder goedaardig dan andere strekkingen. De simpliciteit en logische elegantie van deze theorie geeft ook zijn nadelen weer: (1) is gebaseerd op te simpele psychologische inzichten die niet overeenkomen met de realiteit. (2) Dankzij deze simplificatie heeft de theorie een zwakke voorspellende kracht. De actuele fluctuaties in de groei van overheden zijn niet nieuw en houden weinig relatie met de electorale cyclus (voorbeeld hierboven) Hoe en waarom deze fluctuaties in groei m.b.t. overheden, kunnen onvoldoende verklaard worden door de public choice theorie. (3) Empirische tekortkomingen omdat de theorie erg gebaseerd is op Amerikaanse ervaringen. (twee – partijensysteem en geen Multi – partijensysteem)

Bovendien (ondanks de bewering dat hun theorie waarde vrij en positief is) is de theorie expliciet normatief: De notie dat enkel sociale interacties in marktgebaseerde uitwisselingen rijkdom en vooruitgang produceren en de staat optreedt als een soort parasiet (rent-seeking), laat de erg belangrijke taak van de staat volledig links liggen. Deze vormt namelijk de basis voor de economie en zorgt voor publieke veiligheid. De public choice theorie promoot een soort orthodox liberalisme of neo-conservatisme. (markten vergroten en rol van staat inperken waar mogelijk)

Recent: geven toe dat er een kloof bestaat tussen hun deductieve modellen en de empirische realiteit. Aanpassingen aan hun basis analyse-eenheden zijn dus nodig. Al deze tekortkomingen hebben ervoor gezorgd dat veel rational choici theoretici, die voorheen varianten van deze public choice theorie steunden (game theorie bvb), nu een meer subtiele en voorzichtigere vorm van deductieve sociale theorieën aannemen zoals het “neo-institutionalisme” of het “actor-centered institutionalisme”.

C.3 Class Analyse

Klas –en groepstheorieën onderzoeken het vaak chaotische middenveld tussen individuen aan de ene kant en overheden (samen met de private en algemene instituties die het beleid uitvoeren) aan de andere kant. De nadruk ligt op collectieve entiteiten, georganiseerde interesses en groepen die de politieke agenda trachten te beïnvloeden, beleidsopties en uitkomsten. De deductieve variant hiervan is de “class theory”: schrijft groeps lidmaatschap toe aan enkele observeerbare karakteristieken. Deze theorie verwacht gedrag dat de interesses van een bepaalde groep maximaliseert. In wat volgt stellen we de marxistische variant van “class analysis” voor. (opkomst socialisme in 19-20^{ste} eeuw in EU)

Lidmaatschap wordt hier bepaald door de aan –of afwezigheid van bepaalde kenmerken die meestal met economie te maken hebben. (1848: communistisch manifest: Marx & Engels = voorbeeld van class theory) Idee: samenleving heeft heel wat fases doorgemaakt (manieren van productie), elke fase had bepaalde technologische kenmerken. De manier van productie werkt een klassenstructuur in de hand die een tweedeling schept tussen zij die de macht ter productie in handen hebben en zij die voor hen moeten werken (arbeid en kapitaal). De slechte relaties tussen deze twee groepen leiden steeds tot andere manieren van productie. Publiek beleid is volgens Marx in kapitalistische samenlevingen erop gericht de interesses van het kapitaal te bemachtigen. Kapitalisten controleren de staat en gebruiken deze om hun systeem staande te houden. (instrumenteel perspectief) Pas in '60 stelde men dit perspectief in vraag: (1) zelfs als het beleid het kapitalisme steunt, is het nog niet per se opgelegd door hen. Men kon dit niet bewijzen. (2) Dit perspectief verklaart niet dat bepaald beleid werd overgenomen dat te maken had met sociaal welzijn, dit werd namelijk niet gewild door de kapitalisten

en als zij echt de staat domineerden, zou dit niet gebeuren. Dit traditioneel marxistisch uitgangspunt doet sterk denken aan de public choice theorie. (productiemiddelen bepalen wie de belangrijkste krachten zijn die de staat en wetten vormen) Dit standpunt werd uitgedaagd door een breder assortiment van causale factoren. (zo bepaalt tegenwoordig de staat vaak de economie!) Ook verwezenlijkingen op economisch vlak in allerlei ontwikkelingslanden (zoals Brazilië) kunnen niet verklaard worden door louter de interesses van de kapitalisten.

(~ public choice theorie: nadruk op impact op individueel gedrag van instituties & structuren) Class analysis in de jaren '60 – '70 plaatste een sterke nadruk op institutionele en structurele factoren om het gedrag en de activiteiten van staten te verklaren. Om keuzes van staten te verklaren die ingingen tegen het kapitaal, werd de notie: “relatieve autonomie” ingevoerd. (bvb: door onderling conflict tussen kapitalisten kwamen andere partijen aan de macht, die konden dan maatregelen invoeren die goed waren voor de niet – kapitalisten. Kapitalisten stemden hiermee in om de verdere voortzetting van het kapitalistische systeem veilig te stellen) In deze structurele versie van het neo-marxisme, diende het beleid nog steeds de belangen van de kapitalisten maar niet op dezelfde manier als bij het traditioneel marxisme. De welvaartsstaat werd dus gecreëerd door kapitalistische overheden die ingingen op vragen en eisen van de werkende bevolking, op zo een manier dat de fundamentele eigendomsrechten of voordelen niet werden aangetast.

De invoering van een structurele dimensie aan class analyse zorgde al snel voor meer institutionele vormen van analyse.

C.4 Pluralisme

Bentley kwam in 1908 voor de eerste maal op de proppen met de notie ‘pluralisme’, dat zijn oorsprong vindt in de US. (Europese tegenhanger rond zelfde tijdstip: corporatisme) Pluralisme kwam ook terug in de US constitutie van 1789. (Madison & Hamilton, 1961) Pluralisme is gebaseerd op interessegroepen, die volgens deze strekking de belangrijkste actoren zijn m.b.t. publiek beleid. Sociale interesses kunnen gevonden worden in verschillende groepen, mensen kunnen ook lid zijn van meerdere groepen. Truman ('64) stelde dat er twee soorten interesses heersen: latente en manifeste. Latente of onderliggende interesses vormen de voedingsbodem voor het ontstaan van nieuwe groepen. Mensen hun lidmaatschap kan dus overlappend zijn, deze overlapping is de hoofdfactor die zorgt voor coöperatie tussen verschillende groepen. Dezelfde interesses kunnen voorgesteld worden door verschillende groepen. Politiek is in dit opzicht een plaats waar verschillende groepen en interesses elkaar ontmoeten. Publiek beleid is dus een resultaat van competitie en samenwerking tussen verschillende groepen. Pluralisten zijn ervan overtuigd dat niet alle groepen dezelfde invloed kunnen uitoefenen in of toegang hebben tot overheidsdebatten. (Dit hangt af van financiële en organisationele ‘resources’) McLennan: men krijgt het gevoel dat iedereen toegang heeft tot het publiek debat adv

deze groepen, alle legitieme stemmen kunnen en zullen worden gehoord.

Een kritiek (a) is het feit dat de notie van “groepen variëren naargelang capaciteit om het nemen van beslissingen door overheden te beïnvloeden” niet voldoende ontwikkeld is. (b) Nog een belangrijk punt is dat de rol van overheden in het nemen van beslissingen niet helder is. De vroege pluralisten zagen overheden louter als een soort “transmission belt”, die louter de verlangens van de groep registreerden en implementeerden. (arena waar verschillende groepen elkaar ontmoetten) Een meer genuanceerd beeld beschouwt de overheid als een soort scheidsrechter, een neutrale instantie die regels weergeeft omtrent groepsconflicten en ervoor zorgt dat deze niet overschreden worden. Dit is nog steeds een te simplistisch beeld (c) over hoe overheden werken. (Olsen, '65) Dit gaat ervan uit dat public officials niet hun eigenbelangen nastreven via controle d.m.v. de overheid. Het negeert ook (d)

het feit dat overheden/regeringen soms speciale banden hebben met bepaalde groepen (die ze eventueel ook sponsoren). Een ander groot kritiekpunt is (e) het idee dat groepen invloed uitoefenen op overheden en niet omgekeerd. Het is namelijk bewezen dat bureaucratische politiek een overredende praktijk is die een beslissende impact kan uitoefenen op publiek beleid. In deze context is het namelijk van belang dat verschillende departementen binnen een overheid vaak niet op een lijn staan m.b.t. bepaalde zaken. Hoe deze geschillen worden opgelost heeft een effect op publiek beleid.

Erkenning van deze problemen heeft geleid tot het ontstaan van het “neo-pluralisme”. (Connolly, '69) Hoewel de significantie van competitie tussen groepen bestaande bleef, erkende deze nieuwe strekking expliciet dat sommige groepen machtiger zijn dan andere. Bv: Lindblom: dé belangrijkste groep is “business” in liberale democratieën omwille van twee redenen: (1) deze types overheden bevinden zich vaak in kapitalistische economieën en moeten genoodzaakt de economie sterk houden om herkozen te worden. Daarom moeten ze het vertrouwen van de business behouden. (2) In kapitalistische samenlevingen is er een onderscheid tussen publieke en private sectoren. De eerste worden gedomineerd door de staat, de tweede door de business. De dominantie van business in de tweede sector geeft hen een dominante positie in vergelijking met andere groepen. Ook omdat overheden vaak rekenen op geldstromen uit de private sector.

Lindblom beargumenteerde (\Leftrightarrow klassieke pluralisme) dat de bevoordeelde positie van business in de structuren van het kapitalisme en de democratie zelf schuilen. Overheid luistert van zichzelf al naar business. Neo-pluralisten zeggen dat groepen samenkomen voor verschillende redenen en benadrukken de rol die de staat kan spelen hierbij. Ofwel direct door het toekennen van geld en provisie of indirect door het verlenen van bevoordeelde posities. Hoewel neo-pluralisme een verbetering was op zijn voorganger, toch bleven er nog tekortkomingen bestaan. (a) Zo geeft deze strekking geen aandacht aan internationale structuren bij het maken van nationaal publiek beleid. (b) Ook de rol van ideologieën werd niet onderzocht. De liberale anglo-saxische traditie heeft namelijk een belangrijke rol gespeeld bij het beleidsproces. (c) de toepasbaarheid van het pluralisme op niet Westerse landen is ook problematisch gebleken. Zo krijgen groepen die niet op het US systeem zijn gebaseerd niet zo eenvoudig toegang tot publieke debatten. Als ze door Britse gewoonten zijn beïnvloed, is dit bijvoorbeeld al niet het geval (Zweden, Japan, ...) In autoritaire landen is er al helemaal geen sprake van belangengroepen. Deze feiten brachten sommige pluralisten zoals Schmitter tot de conclusie dat pluralisme slechts één vorm is in dewelke groepsystemen zich kunnen vormen. Zo beargumenteerde hij dat een corporatistische wijze logischer was in meerdere landen. ('77)

C.5 Corporatisme

Groepen vormen nog steeds de basis analyse – eenheden. Deze Europese traditie, gaat veel eerder terug dan pluralisme (denk aan de Middeleeuwen en handesgilden, kerkgemeenschappen, ...) Corporatisme stelt dat zulke “intermediaire strata” een eigen leven leiden, boven en tussen individuen. Hun bestaan was een deel van de natuurlijke orde van de samenleving. Veel van het politieke leven en de conflicten in het Europa van de 15^{de} en 16^{de} eeuw was te wijten aan overheden die deze autonome strata trachtten in te tomen en te controleren (vooral m.b.t. de Kerk). Schmitter: corporatisme als groepstheorie kan best worden begrepen in contrast tot het pluralisme. De groepen in het corporatisme zijn niet vrijwillig gevormd, vrijblijvend en competitief zoals in het pluralisme. Noch zijn ze autonoom, want ze moeten rekenen op de staat voor hun erkenning en steun om een rol te spelen bij besluitvorming. (bepaalde groepen krijgen van de staat een goede positie in hun categorie en moeten niet concurreren met andere groepen) Corporatisme houdt dus rekening met twee problemen van pluralisme: (1) bij de laatste strekking wordt de rol van de staat genegeerd bij groepsvorming en activiteiten, (2) en het falen van het pluralisme om geïnstitutionaliseerde relaties te leggen tussen

overheden en groepen. Bij corporatisme is interactie tussen de groepen gemedieerd en ingesteld door de staat zelf. (voorbeeld pgn. 42 bovenaan) De staat zelf wordt in deze strekking ook als een erg belangrijke actor aanschouwd. Groepen hun macht om beleid te beïnvloeden (waarvan hun leden zich aangesproken voelen) hangt ook af van de banden met de staat. (denk bvb aan vakbonden)

Hoewel deze visie vrij goed aansluit bij de politiek in veel Europese landen, toch zijn er nog enkele tekortkomingen: (1) het is een descriptieve categorie van een speciaal soort politieke overeenkomst tussen staten en samenlevingen, geen algemene verklaring van wat overheden doen, zeker niet van die in niet – corporatistische landen. (zegt niet waarom landen een bepaald publiek beleid aannemen). (2) De theorie doet weinig om ons inzicht in het begrijpen van publieke beleidsprocessen te vergroten, zelfs in duidelijk corporatistische landen. De relaties tussen groepen en staten zijn wel belangrijk, maar dit is maar één van de vele verklarende factoren die een bepaald beleid vormen. (3) De theorie bevat geen heldere definitie over zijn eigen basis analyse – eenheid, “intersegroepen”. Actuele samenlevingen weerspiegelen zoveel interesses dat het niet duidelijk is welke moeten gerepresenteerd worden door de staat. (4) De theorie is vaag omtrent de relatieve significantie van verschillende groepen in de politiek. Zijn alle groepen even invloedrijk?

Ondanks deze kritiek heeft het corporatisme toch een enorme rol gespeeld in de vorming van analyses over publiek beleid. (zeker in Europa en Latijns-Amerika) Door de band tussen groepen en staten heeft het aanleiding gegeven tot nieuwe institutionele benaderingen.

C.6 Neo-institutionalisme

Het breedste perspectief over de drijvende krachten achter publieke beleidsprocessen kan gevonden worden in het neo-institutionalisme en het statisme. Deze theorieën trachten de limieten van individuele en groepgebaseerde theorieën te overschrijden. Neo-institutionalisme overbrugt voorgaande limieten voornamelijk door het verklaren waarom politieke, economische en andere sociale instituties zoals overheden, ... bestaan, alsook wat de impact is van deze macro – level structuren in het stellen van beperkingen en het bieden van mogelijkheden voor beleidsmakers. Er bestaan veel varianten van het neo-institutionalisme, maar allemaal bevatten ze kenmerken van het “actor-centered institutionalisme” (F. Scharpf, '97) om sociale processen te begrijpen. Hierbij wordt de autonomie van politieke instituties benadrukt m.b.t. de maatschappij waarin ze functioneren. (~ class theory) Het begint vanuit het simpele idee van mensen hun gedrag voorspellen (~ public choice). Maar in tegenstelling tot deze modellen, neemt neo-institutionalisme aan dat een grotere invloed op het menselijk gedrag uitgaat van het socio-politieke milieu (mensen en groepen) dan van louter een individu of een groepsgebaseerde interactie. Neo-institutionalisme tracht te identificeren hoe regels, normen en symbolen politiek gedrag beïnvloeden en hoe de configuratie van overheidsinstituties een effect uitoefenen op wat de staat doet en hoe unieke historische patronen alsook een effect uitoefenen op huidige keuzes van publieke probleemoplossing. (instituties worden niet enkel gedefinieerd als de formele maar ook de wettelijke en culturele regels en normen m.b.t. individuen en groepen) Zo onderzoekt neo-institutionalisme de “big-picture”. (Olsen '84)

“Transaction cost analysis” is een voorbeeld van een neo-institutionalistische benadering met betrekking tot beleidsstudies - aangaande de bezorgdheid van welvaartseconomen m.b.t. hoe overheden en markten niet de optimale uitkomsten genereren – uitbreidt naar een breder kader (historisch, sociaal, economisch, ...) Deze benadering stelt dat instituties een belangrijk element vormen van het politieke leven (omdat ze belangrijke barrières kunnen opheffen die de perfecte uitwisseling of transactie in de weg staan). De basis analyse – eenheid is hier de transactie tussen individuen binnen de grenzen van een institutionele orde.

Binnen institutionele benaderingen m.b.t. sociale theorieën, veroorzaken instituties meestal geen actie maar beïnvloeden ze deze wel door problemen te interpreteren en mogelijke oplossingen te scheppen door beleidsactoren en door de keuze van mogelijkheden in te perken. (voorbeeld pgn. 44-45)

Benadering is een beetje eclecticisch in die zin dat het aandacht vestigt op een groot aantal nationale en internationale aspecten zoals normen, symbolen, regels en gedrag dat invloed uitoefent op aspecten van de beleidsvorming.

Een groter probleem voor het economisch of actor-centered of neo-institutionalisme is de onmogelijkheid om een plausibele, coherente verklaring te vinden voor de oorsprong van instituties zonder toevlucht te nemen tot het functionalisme. (die benadering stelt dat individuele en collectieve voorkeuren worden geschapen door instituties) Maar het is onduidelijk hoe regels en instituties zelf worden gecreëerd.

Dit heeft ertoe geleid dat veel studenten zich afkeerden van het neo-institutionalisme en naar een meer sociologisch en historisch geïnformeerde benadering van het institutionalisme over te gaan, nl. het statisme. (en niet het deductieve karakter van het neo-institutionalisme)

C.7 Statisme

Dit is de term die soms wordt gebruikt om een tweede soort, inductieve institutionele benadering van beleidsvorming weer te geven die de limieten van neo-institutionalisme overbruggt en de positieve elementen van andere theorieën overneemt. Veel statische benaderingen focussen zich vnl. op formele staatsstructuren en zien overheden als de belangrijkste institutie in de samenleving en leidende speler in de beleidsvorming. (andere hechten ook meer belang aan sociaal ingebedde groeperingen) Elk systeem heeft zogezegd een onderliggende logica, zo geeft het kapitalistische liberale denken bvb in de US en de UK voorkeur aan keuzes die op de markt gericht zijn. (bvb 46 bovenaan: corporatistische variant van de statisme in Japan en Duitsland) De oorsprong van deze strekking is de laat 19^{de} eeuwse en vroeg 20^{ste} eeuwse Duitse historisch sociologische en legale strekking die benadrukken hoe het oprichten van moderne staatsinstituties een invloed uitoefenen op de ontwikkeling van de samenleving. (bvb: Weber: het monopolie op geweld van de staat zorgt ervoor dat ze sociale relaties en instituties kunnen hervormen)

Het statistische perspectief over beleidsvorming erkent expliciet dat beleidsvoorkeuren en capaciteiten het best worden begrepen in de context van de samenleving waarin ze voorkomen (Hall). De statische benadering legt een klemtoon op de impact op het individu van grootschalige structuren en andersom. Toch verschillen statische perspectieven van economische neo-institutionele benaderingen op verschillende belangrijke vlakken: (a) geen moeite werd gedaan om instituties te reduceren naar minder georganiseerde vormen zoals wetten en culturele gebruiken (bij het neo-institutionalisme), (b) er werd hier geen moeite gedaan om instituties te reduceren naar individuen en individuele activiteiten zoals wel het geval is bij het meer actor-centered neo-institutionalisme. Ten derde (3) worden instituties gewoon aangenomen als “gegeven”. Als op zichzelf zijnde historische sociale entiteiten, zonder moeite te nemen om de reden voor hun oorsprong na te gaan.

Dit gezegd zijnde, kan men het statisme zien als een “state-centered” model in tegenstelling tot een “samenleving-gebaseerd” model om het politieke leven, alsook beleidsvorming, te verklaren. (voorbeeld pagina 47 bovenaan: sterke versie van het statisme, Przeworski, '90) Kritiek: (1) Het statisme in zijn sterke vorm aanvaarden is problematisch, omdat het niet kan verklaren waarom staten niet gewoon altijd hun wil opleggen en waarom er sociale vrijheden bestaan. Zelfs de meest autocratische overheden vaardigen – naar wat zij geloven – enkele ‘populairdere’ regels uit. (ook kan

een democratie niet autonoom zijn van de maatschappij die haar gekozen heeft) Ook moeten staten – zeker in kapitalistische samenlevingen – een goede relatie behouden met de marktactoren. (2) Het statisme stelt dat alle sterke staten op een gelijkaardige manier moeten reageren op eenzelfde probleem, aangezien ze eenzelfde organisatie hebben. (is niet het geval) Om deze verschillen te verklaren moeten we andere factoren in rekening brengen dan die van de staat zelf.

Weinigen refereren naar het statisme in de sterke vorm. De meeste theoretici trachten louter aan het licht te brengen dat men niet enkel factoren uit het pluralisme (=> groepen) in rekening moet brengen maar ook factoren, gebonden aan de staat (statisme). In zulk perspectief is de staat niet ‘alles’. Andere groepen en belanghebbenden oefenen evenzeer invloed uit. In dit standpunt, wordt de staat gezien als een autonoom orgaan dat niet louter beantwoordt aan de druk van allerhande groepen. Het kan ook zijn eigen doelen implementeren. De autonomie en capaciteit van de staat worden afgeleid van zijn staf, die bestaat uit verkozen medewerkers met persoonlijke ambities en “agent interests”, alsook van het feit dat het een soevereine organisatie is met eigen financiële inbreng en personeel. Aanhangers van zulk perspectief claimen dat het zien van statisme op deze manier ons in staat stelt de staat als centraal item te benadrukken en als een verklarende variabele voor meer plausibele verklaringen van beleidsprocessen over verschillende landen heen (↔ andere theorieën).

Deze ‘mildere’ versie van het statisme concentreert zich op de link tussen de staat en de samenleving (de laatste wordt gezien vanuit het pluralistische groepstheorie standpunt) In dit opzicht, vult het statisme eerder de maatschappijgeoriënteerde standpunten aan dan ze te vervangen. En het herstelt zo de balans tussen sociale en politieke theorieën. (deze benadering gebruiken we vanaf nu)

D. Conclusie

Pagina 48 aandachtig lezen, hier wordt niet echt iets nieuws vermeld.

Hoofdstuk 3: De beleidscontext

A Intro: instituties, ideeën en actoren

Verschillende beleidsstudies verschaffen een inzicht in het grote aanbod aan factoren die het publieke beleid vormen. Veel van de analyses van beleid (zie H2) vergeten op een goede manier al de verschillende actoren, instituties en ideeën die het beleid beïnvloeden in rekening te brengen. Vb: Public Choice Theory of welvaartseconomie beschouwen (groepen van) individuen als dé verklarende variabele en suggereren dus dat beleid enkel van individuen alleen afkomstig is.

B De politiek-economische context

Kapitalisme en democratie zijn de twee meta-instituties die de structuur vormen waarin het beleid wordt gemaakt in de meeste moderne samenlevingen. Deze instituties zijn echter intrinsiek niet compatibel waardoor er steeds compromissen moeten worden gemaakt die onstabiel zijn.

1. Kapitalisme

Kapitalisme refereert naar (a) een markt georiënteerde politieke economie en (b) een samenleving waarin de controle over goederen die noodzakelijk zijn voor productie (=kapitaal) geconcentreerd is in de handen van een klein deel van de bevolking, terwijl de rest zijn arbeid ‘verkoopt’. In kapitalisme is het doel van productie niet directe consumptie maar wel verkoop en ruil. Kapitalisme geeft het recht aan eigenaars van middelen (geld, materiaal, grondstoffen) om te beslissen wat wordt geproduceerd, hoe dit wordt gedaan en in welke hoeveelheid. Dit maakt dat deze eigenaars (= de kapitalisten) de dominante sociale klasse worden aangezien de andere klassen van hen afhankelijk zijn voor hun inkomen en welzijn. Een belangrijke eigenschap van het kapitalisme is dat het noodzakelijk is winst te maken. Zonder winst zullen kapitalisten immers niet verder investeren of elders investeren wat kan leiden tot een daling van economische activiteit en levensstandaard in een samenleving.

In een kapitalistische samenleving hebben bedrijven associaties (“business associations”) een ongeëvenaarde capaciteit om het beleid te beïnvloeden. Staten hangen immers in grote mate af van bedrijven voor hun inkomsten en algemeen sociaal welzijn. Door deze grote macht kunnen bedrijven staten ‘bestrafen’ als deze beslissingen nemen die ongunstig zijn voor de bedrijven.

1.1. *Liberalisme*

Kapitalisme is onlosmakelijk verbonden met de theorie en ideologie van het liberalisme. Deze theorie ontstond als verdediging en versterking van de kapitalistische manier van produceren. Centraal in het liberalisme staat de assumptie dat het individu voorrang heeft op de samenleving. Elk individu heeft onvervreembare natuurlijke rechten, waaronder het recht op eigen bezit en om met anderen contracten aan te gaan betreffende het gebruik van dat bezit. In de liberale theorie is een goede samenleving er een die individuen de vrijheid om hun in eigen belang te handelen en hun volledige potentieel te ontplooien, garandeert. Het verkozen mechanisme waardoor individuen hun belang kunnen nastreven zonder enige belemmering is de markt. Ruil op een marktplaats wordt gezien als voordelig voor iedereen die eraan mee doet en het netto resultaat van deze activiteit is een stijging van de welvaart. De staat is in deze theorie een noodzakelijk kwaad dat in staat voor de activiteiten die anders nooit zouden worden uitgevoerd maar wel noodzakelijk zijn. Het liberalisme heeft twee verschillende opvattingen over de rol van de staat. (a) *Supplementaire of residuele staat*: in deze opvatting moet de staat enkel die activiteiten ondernemen die de markt niet kan ondernemen. (b) *Corrigerende staat*: de staat mag ageren in verschillende gebieden van de marktactiviteit om

marktfalingen op micro- of macroniveau te corrigeren. Kortom, de staat wordt gezien als een inherent anti-liberale entiteit die het bestaan van de markt en individuen bedreigt.

2. Democratie

Democratie is de tweede meta-institutie die beleid beïnvloedt. Göran Therborn definieert democratie als (a) een representatieve overheid verkozen door (b) een electoraat bestaande uit de hele volwassen bevolking, (c) van wie elke stem evenveel weegt en (d) die voor elke opinie kunnen stemmen zonder intimidatie door het staatsapparaat. De bedoeling is dat de overheid wordt gevormd door de vertegenwoordigers van het grootste aandeel van de bevolking en dat deze vertegenwoordigers direct of indirect verantwoordelijk zijn ten opzichte van de bevolking. Democratie stelt de zwakkere groepen uit de bevolking in staat om enige controle over de staat te hebben en dus mee het interne functioneren van de staat en hoe markten voor specifieke goederen en diensten werken, te bepalen. Met andere woorden is democratie dus een politiek mechanisme dat de economische effecten van het kapitalisme kan modereren.

C Beleidsvorming in een Liberaal-Democratische staat

Democratie is een fundamentele bedreiging voor het liberalisme omdat het een meerderheid in staat stelt de individuele rechten, en vooral het recht van kapitalisten om hun middelen aan te wenden zoals het hen bevalt, af te vlakken. Vooral in de 20^e eeuw werden linkse partijen verkozen wat leidde tot overheden die bedrijven nationaliseerden, de belastingen verhoogden en de inkomsten herverdeelde. Democratie maakt beleidsvorming en implementatie in een kapitalistische samenleving moeilijker omdat ze ervoor zorgt dat beleidsmakers zich niet meer louter op het staatsbelang kunnen concentreren. Beleidsmakers die verkozen werden moeten immers minstens de indruk wekken ook de belangen van boeren en arbeiders, kinderen en senioren, mannen en vrouwen te behartigen. Zo niet dreigt er revolutie en opstand.

1. Politiek-economische structuren en public policy

Om beleid te maken en te implementeren moet de staat goed georganiseerd zijn en ondersteund door de belangrijke sociale actoren. Of deze actoren steun bieden aan een beleid hangt af van de interne organisatie en hun relatie met andere machtige sociale actoren. Fragmentatie binnen en tussen sociale groepen zorgt zowel voor een versteviging van het niveau van beleidsautonomie, als voor een ondermijning van beleidscapaciteit (doordat de verschillende sociale actoren niet op één lijn kunnen worden gezet, zie vb. Belgische regeringsvorming...). Het bestaan van vele verschillende kleine belangengroepen zorgt voor competitie tussen deze groepen die de staat onder druk zetten om hun eigen belang te dienen, ongeacht het effect daarvan op andere groepen. Dit leidt vaak tot tegenstrijdig en inefficiënt beleid waarvan iedereen minder goed wordt. De meest voordelige situatie is dus die waar zowel de staat als de samenleving sterk zijn en er een sterke samenwerking bestaat tussen deze twee. Peter Evans noemt dit: *embedded autonomy*.

2. Politiek systeem en public policy

Politieke systemen hebben een cruciale impact op de beleidscapaciteit. Een van de meest significante aspecten die het beleid beïnvloedt is of de staat federaal of unitair is.

(a) In **unitaire systemen** wordt de complexiteit van multi-level governance en beleidsvorming gereduceerd door het bestaan van een duidelijke bevelketen of hiërarchie die de verschillende niveaus van de overheid aan elkaar linkt. Voorbeelden: Frankrijk, Groot-Brittannië en Japan.

(b) Het belangrijkste kenmerk van **federale systemen** is dat er twee of meer autonome overheden binnen één land bestaan. Deze overheden genieten min of meer complete discretie om de zaken die onder hun bevoegdheid vallen te beheren. Voorbeelden: Verenigde Staten, Brazilië en India.

Het federalisme wordt genoemd als de belangrijkste reden voor zwakke beleids capaciteit van overheden. In federale landen is het moeilijk om consistent en coherent beleid te ontwikkelen omdat nationaal beleid in de meeste gevallen een intergouvernementele goedkeuring nodig heeft. Dit vereist complexe, tijdrovende en niet altijd succesvolle onderhandelingen tussen de overheden. Bovendien kunnen de diverse overheden in eenzelfde land tegenstrijdige beslissingen maken die de effecten van een beleid verzwakken of teniet doen.

Een andere institutionele variabele die het beleid beïnvloedt is de link tussen de uitvoerende, wetgevende en juridische machten.

(a) In **parlementaire systemen** is de uitvoerende macht gekozen door de wetgevende en blijft slechts zolang aan de macht als dat er de steun is van de meerderheid van de wetgevers. In dit systeem komt het vaak voor dat de regerende partij geen meerderheid heeft in de wetgevende macht en dus met anderen een coalitie moet aangaan met als gevolg dat het beleid vaak moet worden aangepast in ruil voor steun van de andere partijen.

(b) In **presidentiële systemen** staat de uitvoerende macht los van de wetgevende, is ze meestal rechtstreeks verkozen en heeft ze geen meerderheid in de wetgevende macht nodig.

3. Beleidsactoren

Verkozen politici. Deze kunnen worden opgesplitst in twee categorieën: de wetgevende en de uitvoerende macht. De uitvoerende (=de regering) speelt de centrale rol in het beleidssysteem omdat zij de taak hebben om het land te regeren en maken en implementeren dus het beleid. De regering bezit een paar middelen die haar positie versterkt. Zo is er controle over informatie, dit kan ze voor zich houden, openbaar maken of manipuleren om zo de oppositie van het beleid te counteren. Daarnaast heeft het ook controle over fiscale middelen en zeer goede toegang tot de media om hun standpunten te verdedigen en die van de tegenstanders onderuit te halen. Tenslotte heeft het ook de ambtenaren zijn beschikking die een grote bron van expertise zijn en dus veel advies kunnen geven. Factoren die het de regering moeilijker maken zijn ten eerste de gigantische groei van grootte, impact en complexiteit van de functies die ze in de loop der jaren heeft bij gekregen. Ten tweede ook de constante stroom van aanvragen uit de samenleving die soms onderling tegenstrijdig zijn maar die met het oog op verkiezingen best niet worden genegeerd. Ten slotte en vooral is er ook het gebrek aan organiserende capaciteit om een coherent beleid te maken en te implementeren.

De wetgevende macht (=het parlement) speelt een andere rol. Haar taak is om de regering ter verantwoording te roepen tov het publiek ipv zuiver beleid te maken. Maar door deze taak kan ze wel invloed uitoefenen. Het parlement is immers een belangrijk forum waar sociale problemen worden aangekaart. Voorts moet het ook het budget van de overheid goedkeuren en controleren. Een bepalende factor is hier de partijverdeling in het parlement, vaak wordt immers verwacht dat parlementariërs de lijnen van de partij volgen ipv hun eigen standpunt te volgen. Als één partij de meerderheid heeft is het moeilijk om een stempel te drukken, bij coalities is dit wel mogelijk. De meest belangrijke beleidsfuncties worden niet in het parlement zelf ingevuld maar wel in de commissies die worden opgericht volgens sector en functie waardoor hier veel expertise zit. Het behandelen van de beleidsproblemen hangt af van de aard ervan: als het gaat om nationale veiligheid zal men dit eerder in discretie behandelen terwijl symbolische dossiers, die misschien minder effect

hebben op de algemene beleidsrichting en waaraan veel publiek belang wordt gehecht wel in vol ornaat worden beslecht.

Het publiek speelt slechts een kleine directe rol. De belangrijkste taak is het stemmen. Hiermee dwingen ze de politici een aantrekkelijk beleid voor te stellen. Rechtstreeks beleid sturen is om drie redenen onmogelijk: (a) eens verkozen zijn vertegenwoordigers niet verplicht te luisteren naar de voorkeuren van het volk. (b) De meeste parlementairen nemen slechts heel weinig deel aan de beleidsvorming (zie supra) en (c) de kiezers stemmen vaak niet louter voor het voorgestelde beleid maar wel voor een ideologie.

De ambtenarij (bureaucratie). Ook wel ‘civil servants’ genoemd. Zij zijn belast met het uitvoeren van het beleid en de administratie. Veel van het beleid wordt gemaakt en geïmplementeerd door de ambtenaren omdat de verantwoordelijkheden van de overheid zo complex en talrijk zijn geworden om door het cabinet alleen te worden behandeld. De macht en invloed van de bureaucratie zijn gebaseerd op zes beleidsmiddelen. (a) Het is wettelijk voorzien dat ambtenaren bepaalde functies opnemen. (b) Ambtenaren hebben een ongeëvenaarde toegang tot materiële middelen om hun objectieven te vervullen. (c) Ze bezitten een breed scala aan skills en expertise. (d) Ze beschikken over een grote hoeveelheid informatie over de samenleving. (e) Doordat ambtenaren op post blijven zorgen ze voor continuïteit die regering en parlement niet hebben en (f) doordat de meeste beleidsdeliberaties binnen het geheim van de bureaucratie doorgaan, hebben tegenstanders niet eens de mogelijkheid om oppositie te bieden.

Politieke partijen handelen op de scheidingslijn tussen staat en sociale actoren: soms als gatekeepers langswaar actoren toegang tot politieke macht willen krijgen. Partijen beïnvloeden indirect het beleid doordat ze de regering bemannen.

Belangen- of drukingsgroepen verdedigen het economisch of sociaal belang van hun leden en oefenen zo druk uit op het beleid. Een belangrijke eigenschap van deze groepen is hun kennis: de leden van gespecialiseerde groepen hebben vaak unieke kennis over het beleidsissue dat hen aangaat. Door deze kennis en info zijn overheid en politici geneigd om hen steun te verlenen in de hoop de info te verkrijgen en zo de beleidsvorming te verbeteren. Binnen de belangengroepen zijn er twee die een speciale positie innemen: business associations en arbeidsorganisaties.

- **Business associations:** zoals eerder vermeld zijn bedrijven in staat de sociale welvaart zowel te boosten als te eroderen. Daarom zijn overheden erg gevoelig voor de wensen van deze groepen wat soms leidt tot incoherent en kortzichtig beleid (omdat teveel naar de belangen van de bedrijven werd geluisterd). Factoren die de kracht van Bus. Assoc. Kunnen beïnvloeden zijn de sterkte van de organisatie en de economische structuur van een land. Het eerste houdt in dat als een organisatie goed georganiseerd is, ze een pakket cohorente wensen kunnen indienen bij de overheid dat van belang is voor een hele sector. De tweede factor is de economische structuur: in economieën waar er een lage industriële concentratie of hoge aanwezigheid van buitenlands eigenaarschap, wordt het moeilijk voor de verschillende bedrijven om zich te organiseren en dus een gemeenschappelijke positie in te nemen.
- **Arbeidsorganisaties:** hebben ook een grote invloed, al is die kleiner dan die van de bedrijven. In tegenstelling tot bedrijven is het van cruciaal belang dat arbeiders een collectieve organisatie vormen. De primaire functie van deze groepen is de belangen van arbeiders behartigen (lonen, werkomstandigheden, etc.), maar ze zijn ook bezig met het vormen van beleid. Belangrijk voor deze groepen is de structuur van de staat: een zwakke en gefragmenteerde staat zal niet in staat zijn AO's te laten participeren door de grote

onzekerheid over het feit of de staat met hen rekening zal kunnen houden. Een tweede belangrijke factor is de interne organisatie: organisaties die zelf gefragmenteerd zijn langs diverse lijnen (regionaal, linguïstiek, etnisch, etc.) zullen immers moeite hebben met het beïnvloeden van beleid.

Think-tanks en onderzoeksorganisaties. Think-tanks (TT) zijn onafhankelijke organisaties die doormiddel van multidisciplinair onderzoek de bedoeling hebben het beleid te beïnvloeden. Ze trachten praktische oplossingen te vinden voor publieke problemen vanuit een bepaalde ideologie (die ze ook proberen rechtvaardigen). Dit onderscheidt hen van academische onderzoekers die niet per se naar praktische oplossingen zoeken en die geen ideologische motivatie hebben. TT's zijn eerder partijgerelateerd maar moeten desondanks proberen om hun imago van autonome entiteit te behouden. Naar aanleiding van de toenemende transnationale problemen (global warming, hongersnoden, natuurrampen, etc.) zijn lokale TT's zich gaan verbinden met buitenlandse om zo een globale oplossing te kunnen bieden.

Massamedia zijn de cruciale link tussen overheid en samenleving, wat de kans biedt significante invloed uit te oefenen => agenda-setting (zie h4).

D Het internationale systeem en public policy

Beleidsvorming is hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid, toch is het internationale systeem van steeds groter belang. De effecten van internationale instituties onderzoeken is heel wat moeilijker dan die van hun lokale tegenhangers. De mate waarin een staat de mogelijkheid heeft om zijn soevereiniteit te vrijwaren hangt af van de grootte van de internationale druk en de aard van het betrokken probleem.

1. Internationale actoren en regimes

Of internationale actoren invloed hebben of niet hangt af of een internationaal regime hun invloed faciliteert. Een internationaal regime 'een set van regeringsovereenkomsten'. Ze kunnen gebaseerd zijn op expliciete verdragen, maar ook op overeenkomsten die er gekomen zijn door herhaald internationaal gedrag. Soms zijn ze versterkt dmv formele of informele straffen of boetes. Zoals andere formele instituties beïnvloeden internationale regimes het beleid door bepaalde opties te promoten en anderen te verhinderen. Voorbeelden van zo'n regimes zijn WHO, IMF of de VN. Van groot belang is de theoretische en praktische expertise van een actor in een beleidssector. Op het gebied van gezondheid bijvoorbeeld, gaan overheden veel belang hechten aan de expertise van het WHO.

Het erkennen van invloed van internationale systemen op lokaal beleid is een van de meest interessante ontwikkelingen in deze discipline. De laatste jaren is de intensiteit van de invloed van het internationale systeem immers snel gegroeid. Dat is het resultaat van internationalisering. Diverse belangrijke trends kunnen hier worden gevonden:

- Internationalisering van de wereldeconomie zorgt ervoor dat de effecten van gebeurtenissen elders (natuurrampen, oorlogen, financiële crisissen, etc.) veel sneller verspreiden dan voorheen. Het aantal policy spillovers is hierdoor gegroeid, doordat voorheen geïsoleerde sectoren nu convergeren of overlappen.
- Internationalisering zorgt ervoor dat men makkelijk kan leren van de beleidservaringen van anderen.

- Internationalisering promoot nieuwe patronen van beleidsvorming. Als iemand op lokaal niveau zijn beleid niet kan doordrukken, kan hij ervoor kiezen dit op internationaal niveau te proberen.

(Vb van internationale regimes: p 79)

E Beleids subsystemen en beleidsregimes: integreren van instituties, ideeën en actoren

Beleids subsysteme = concept dat helpt om de interactie tussen actoren, instituties en ideeën in de beleidsvorming te vatten.

1. Beleids subsystemen

Het beleidsuniversum kan worden gezien als een omvattende verzameling van alle mogelijke internationale, staats- en sociale actoren en instituties die direct of indirect een specifiek beleidsdomein aanbelangen. Doorheen de jaren zijn er verschillende modellen ontwikkeld die de verschillende soorten interactie in kaart brengen.

- De oudste vorm komt uit de VS en is de **'sub-overheid'**. Dit is een groepering van sociale en overheidsactoren die geroutineerd samenwerken en een sleutelrol spelen in de beleidsontwikkeling. Dit is gebaseerd op de observatie dat belangengroepen, parlementaire commissies en overheidinstellingen systemen van onderlinge steun ontwikkelden tijdens de constante onderlinge interactie over regelgevende zaken. Deze groepen worden ervan beschuldigd dat ze het beleidsproces hebben 'gevangen' omdat ze eerder hun eigen belangen boven die van de burgers stellen. Dit wordt ook de ijzeren driehoek genoemd.
- Een minder stroef subsysteme is het **'probleemnetwerk'** ontwikkeld door Hecló. Hij zei dat sommige gebieden van het Amerikaanse politieke leven waren georganiseerd in een geïnstitutionaliseerd systeem van belangenvertegenwoordiging en andere gebieden niet. Hecló plaatst daarom beleids subsystemen op een spectrum met de ijzeren driehoek aan de ene kant van het en het probleemnetwerk aan de andere. Deze laatste is groter, minder stabiel, heeft een constante doorstroming van participanten en is veel minder geïnstitutionaliseerd dan de ijzeren driehoek.
- Rhodes gaat dit simpele spectrum gaan uitwerken. Volgens hem verschillen netwerken naargelang hun mate van integratie (bepaald door de stabiliteit van lidmaatschap, beperking van het lidmaatschap, de mate van isolatie van andere netwerken en het publiek en de aard van de middelen die ze controleren)
- Tenslotte werd het spectrum van Hecló verfijnd. Wilks & Wright ontwikkelen een hoog-laag schaal waarbij aan de ene kant fel geïntegreerde netwerken staan en aan de andere kant zwak geïntegreerde. De eersten zijn gekenmerkt door stabiliteit van leden en relaties daartussen, de onderlinge afhankelijkheid binnen het netwerk en de isolatie van andere netwerken. De tweede soort zijn groot en losjes gestructureerd, hebben vele en rudimentaire links met andere groepen en actoren.

Een subset van actoren binnen een beleids subsysteme wordt een 'verdedigingscoalitie' genoemd. Dit bestaat uit actoren uit publieke en private instituties die een set van gemeenschappelijke ideeën delen en die de bedoeling hebben de regels, budgetten en personeel van overheidsinstituties te beïnvloeden om zo hun doel(en) te bereiken. Subsystemen bestaan dus in vele varianten, afhankelijk van de structurele interdependentie tussen de componenten. Binnen een subsysteme spelen niet alle actoren en instituties dezelfde rol, sommige actoren zijn eerder betrokken in het vormen van ideeën (=discours

communities) terwijl anderen zich bezig houden met beleidsopties en alternatieven (=beleidsnetwerken).

Discours communities kunnen worden onderscheiden aan de hand van het hebben van een dominante set van ideeën of niet en het aantal ideeën dat men heeft. Bij Hegemonic community, is het dominante idee dominant en onaantastbaar. Als er echter meerdere ideeën zijn en geen enkele dominant, dan verzeild men in een chaotische community. Als een set van ideeën dominant is maar veel wordt aangevallen door andere, minder populaire ideeën heeft men een fractious community. In een contested community is zijn er weinig ideeënsets en die worden, zoals de naam het zegt, gecontesteerd.

		Aantal ideeënsets	
		<i>Weinig</i>	<i>Veel</i>
Dominante ideeënset	<i>Ja</i>	Hegemonic community	Fractious community
	<i>Nee</i>	Contested community	Chaotic community

Beleidsnetwerken zijn meer gestructureerde vormen van subsysteeminteracties. De twee dimensies hier zijn veel of weinig leden en staat of samenleving als dominante actor. Kleine netwerken die gedomineerd zijn door de staat zijn state corporatist nw. Dit is het vb. geval voor hoog technologische problemen zoals kernenergie. Voor zaken als vb. onderwijs zijn veel actoren betrokken en spreekt men van state pluralist nw. In het domein van vb. industrieel beleid zijn er slechts enkele actoren uit de samenleving en spreekt men van social corporatist nw. Social pluralist nw tenslotte bestaan uit veel leden en behandelen topics als transport en gezondheid.

		Aantal leden	
		<i>Weinig</i>	<i>Veel</i>
Dominante actor	<i>Staat</i>	State corporatist nw	State pluralist nw
	<i>Samenleving</i>	Social corporatist nw	Social pluralist nw

2. Beleidsregimes

Een beleidsregime is ontwikkeld om het fenomeen waarin de grote fundamentele beleidscomponenten dezelfde blijven over zeer lange tijd te beschrijven. Nieuwe beleidsinitiatieven gaan immers niet telkens opnieuw de principes van kapitalisme en democratie in vraag stellen of herbekijken. De term beleidsregime probeert dus samen te vatten dat instituties, actoren en ideeën voor lange termijn vastliggen in institutionele patronen van interactie om zo de processen en inhouden van beleid constant te houden.

F Conclusie

De beleidscontext is de setting waarin het antwoorden op publieke problemen plaats vindt. Het beleidsuniversum is gevuld met constellaties van actoren, ideeën en instituties. In de meeste liberaal-democratische kapitalistische staten wordt het subsysteem gevormd door staat (met ministers en bureaucratie als belangrijkste actoren) en samenleving (belangengroepen, onderzoeksorganisaties). De media speelt een intermedierende rol tussen probleem en oplossing.

Hoofdstuk 4: Agenda-setting

Waarom worden sommige problemen door de overheid aangepakt, terwijl anderen worden genegeerd? Soms worden problemen die op de politieke agenda verschijnen als vanzelfsprekend beschouwd, maar de middelen en mechanismen die gebruikt worden om problemen en aangelegenheden te herkennen die overheidsactie vereisen, zijn allesbehalve eenvoudig. Soms komt de vraag naar een overheidsoplossing voor bepaalde publieke problemen van internationale en binnenlandse actoren (zoals besproken in hfdstk 3), terwijl anderen zijn geïntroduceerd door de overheid zelf.

Agenda-setting kan gezien worden als de eerste en misschien wel meest kritieke fase van de beleidscyclus. Het houdt zich bezig met de manier waarop problemen ontstaan om zo de aandacht van de overheid te trekken. Wat er in dit vroege stadium van het beleidsproces gebeurt, heeft een beslissende invloed op de rest van de beleidscyclus en op de effecten ervan. De manier en de vorm waarin problemen worden erkend, zijn belangrijke determinanten voor hoe ze uiteindelijk zullen worden aangepakt door beleidsmakers. **John Kingdon** stelde volgende definitie van deze cruciale eerste fase van de beleidscyclus:

De agenda, is de lijst van onderwerpen of problemen die op eender welk moment aandacht krijgen van overheidsambtenaren en mensen buiten de overheid die nauw verbonden zijn met die ambtenaren. Uit de verzameling van alle denkbare onderwerpen of problemen waar ze aandacht aan zouden kunnen schenken, schieten er enkele bovenuit. Dus, het agenda-settingsproces verkleint die verzameling van denkbare onderwerpen tot een set die effectief de aandacht krijgt.

Kort gesteld gaat agenda-setting over de erkenning van een onderwerp als probleem dat verdere overheidsaandacht vereist. Dit betekent niet dat het probleem uiteindelijk zal worden opgelost of dat de overheid er verder aandacht aan schenkt. Het gaat er enkel om dat het probleem geuit is en dat de overheid het in overweging kan nemen tussen al de andere bestaande problemen in de samenleving op eender welk moment. Een privaat of sociaal probleem kan dus uitgroeien tot een publiek probleem dat door de overheid kan aangepakt worden. Bedreigingen en uitdagingen zijn vaak de krachten die probleemdefiniëring motiveren, maar soms gebeurt het ook dat beleidsagenda's gevormd worden door de aantrekkingskracht van een gelegenheid (bv. Eerste maanlanding tijdens de jaren '60).

Hoe men dacht dat iets het onderwerp van bezorgdheid werd, is veranderd doorheen de jaren. Vroeger werd vaak verondersteld dat problemen een objectief bestaan hadden en dat ze in feite wachtten om herkend te worden door de overheid. Later, in de post-positivistische traditie, werd gesteld dat probleem herkenning hoofdzakelijk een sociaal geconstrueerd proces is. In dit opzicht is probleem herkenning geen eenvoudig mechanisch proces dat uitdagingen en kansen herkend, maar een sociologisch proces. Elk van deze perspectieven zal verder in het hoofdstuk besproken worden.

A. De objectieve constructie van beleidsproblemen: de rol van sociale omstandigheden en structuren

De eerste werken rond agenda-setting gingen uit van de veronderstelling dat socio-economische omstandigheden leidden tot het ontstaan van bepaalde problemen waarop overheden eventueel reageerden.

Thomas Dye en andere observeerders van de verschillen en gelijkenissen in het beleid over 50 Amerikaanse staten, stelde midden jaren '60 vast dat culturele, politieke, en andere factoren minder significant waren voor het verklaren van de mix van openbaarbeleid dan de factoren gerelateerd aan het economische ontwikkelingsniveau van de samenleving.

Sharkansky besloot in zijn studie dat hoge niveaus van economische ontwikkeling, gemeten door variabelen zoals inkomen, scholingsgraad en tewerkstelling, normaalgezien geassocieerd worden met hoge uitgaven en diensten op vlak van opleiding, welzijn en gezondheid.

Willensky en anderen ontwikkelden het idee dat de structuur van de economie van een land het soort overheidsbeleid bepaalde dat werd aangenomen door de regering. Dit brengt ons bij de convergentiethesis.

Convergentiethesis: deze thesis stelt dat als landen industrialiseren, neigen ze te convergeren naar dezelfde beleidsmix. De opkomst van vergelijkbare welvaartsstaten in geïndustrialiseerde landen is een direct gevolg van hun soortgelijke niveaus van economische welvaart en technologische ontwikkeling. In deze visie is agenda-setting vrijwel een automatisch proces, ontstaan als gevolg van de druk en spanning op regeringen door de industrialisatie en door economische modernisering. Dergelijk beleid is in verschillende landen ontstaan, ongeacht de verschillen in hun sociale en politieke structuren.

De convergentiethesis werd al snel tegengesproken door critici die beweren dat het beleidsontwikkelingsproces te eenvoudig wordt voorgesteld en de aard van het welzijnsbeleid onjuist weergegeven wordt.

Tegen midden jaren '80 ontstond een tweede, minder deterministische, verklaring van agenda-setting gedrag die de politieke en economische factoren behandelde als een geheel. Dit **resource-dependency model** stelde dat industrialisatie een behoefte creëert aan programma's zoals sociale zekerheid (vanwege de vergrijzing van de bevolking en de verstedelijking die gewoonlijk gepaard gaat met economische modernisering) alsmede het genereren van de economische middelen (als gevolg van een toegenomen productiviteit) om staten toe te staan deze behoefte aan te pakken (door programma's zoals pensioenregelingen, werkloosheidsverzekeringen en dergelijke). In deze opvatting creëert industrialisatie ook een arbeidersklasse met een nood aan sociale zekerheid en de politieke middelen om druk uit te oefenen op de overheid om in die behoefte te voorzien. De ideologie van de overheid en de politieke bedreigingen waar het tegenover staat zijn ook belangrijke factoren die beïnvloeden in hoeverre de staat bereid is om aan de vraag voor maatschappelijk welzijn tegemoet te komen. Dit resource-dependency model bood een redelijk alternatief voor de convergentiethesis. Toch bleef het redelijk abstract en was het moeilijk toepasbaar op specifieke gevallen van agenda-setting.

Om dit probleem te verhelpen werd een nieuw model bedacht. Zowel politieke als economische factoren zijn belangrijke determinanten van agenda-setting en om die reden zouden ze samen moeten onderzocht worden, met name voor zover politiek-economische events de timing en inhoud van specifieke beleidsinitiatieven kan beïnvloeden. Eén van de belangrijkste versies van dit betoog poneerde het idee van een **political business cycle**. De economie heeft zijn eigen interne dynamiek, die bij gelegenheid wordt gewijzigd door politieke 'tussenkomen'. In de meeste landen kan de timing van die tussenkomen voorspeld worden door te kijken naar belangrijke gebeurtenissen zoals verkiezingen, die in democratische landen op regelmatige tijdstippen plaatsvinden.

De notie van een political business cycle is ontstaan uit de literatuur over business cyclussen, waaruit bleek dat de economie groeide met horten en stoten volgens periodieke investeringsvlagen en consumptiegedrag. Beleid dat moeilijkheden veroorzaakte voor de kiezers en dus de electorale vooruitzichten van de politieke partijen in de regering kon aantasten, hadden meer kans om ontwikkeld te worden wanneer een verkiezing niet opdoemde aan de onmiddellijke horizon. Zoals Edward Tufte zei:

Hoewel de synchronisatie van economische fluctuaties met de electorale cyclus de politieke leiders vaak bezighoudt, komt de echte kracht van politieke invloed op macroeconomische prestaties in de bepaling van economische prioriteiten. Hier domineren de ideologie en het platform van de politieke partij aan de macht. Net zoals de electorale kalender de timing van beleid helpt, zo vormt de ideologie van politieke leiders de kern van het economisch beleid.

Ook op dit model kwam kritiek. (model niet toepasbaar op niet democratische staten)

B. De subjectieve constructie van beleidsproblemen: de rol van beleidsactoren en paradigma's

De problemen die het onderwerp van agenda-setting zijn in het alternatieve post-positivistische perspectief, worden beschouwd als zuiver opgebouwd in het domein van publieke en private ideeën, los van economische omstandigheden of andere macro-sociale processen zoals industrialisering en vakbondsvorming.

Verskillende soorten van ideeën zullen verschillende effecten hebben op beleidsvorming, en in het bijzonder op agenda-setting. **Goldstein en Keohane** merken op dat er ten minste drie soorten ideeën relevant zijn voor beleid: 1) visies op de wereld, 2) principiële overtuigingen en 3) causale ideeën. Deze ideeën kunnen beleidsvorming beïnvloeden door te dienen als “road maps” voor actie, definiëren van problemen, strategische interacties tussen beleidsactoren beïnvloeden en het bereik van beleidsopties die zijn voorgesteld te beperken.

Principiële overtuigingen en causale verhalen, kunnen een heel directe invloed uitoefenen op de herkenning van beleidsproblemen en op erop volgende beleidsinhoud. Het concept van causale verhalen, werd toegepast op de agenda-setting van **Deborah Stone**. In Stone's oogpunt gaat agenda-setting over het construeren van een ‘verhaal’ van wat het beleidsprobleem veroorzaakte. Stone:

Causale theorieën (indien succesvol) doen meer dan op overtuigende wijze de mogelijkheid van menselijke controle over slechte omstandigheden aantonen. Ten eerste kunnen ze een bestaande sociale orde uitdagen ofwel beschermen. Ten tweede, kunnen ze verantwoordelijkheid toekennen aan bepaalde politieke actoren zodat iemand een activiteit zal moeten stoppen, of het anders zal moeten doen, of een straf te wachten staat. Ten derde, kunnen ze bepaalde actoren als ‘fixers’ van het probleem aanduiden. En ten vierde, kunnen ze nieuwe politieke allianties creëren tussen mensen die in dezelfde slachtoffer relatie staan.

Voor Edelman is de beleidsagenda ontstaan uit de geschiedenis, tradities, attitudes en overtuigingen samengevat en geordend in de discoursen die geconstrueerd zijn door sociale en politieke actoren. Bijgevolg, in de post-positivistische kijk, vereist het begrijpen van agenda-setting het begrijpen in hoe individuen en/of groepen eisen stellen voor een beleid dat wordt beantwoord door de overheid en omgekeerd.

C. Combineren van ideeën, actoren, en structuren in multi-variabele agenda-setting modellen

Noch de zuivere positivistische benadering met haar nadruk op structuren en instituties, noch de zuivere post-positivistische benadering met haar nadruk op ideeën, heeft testen en onderzoek kunnen doorstaan. Doordat het moeilijk was om één enkele bron van factoren aan te duiden, kwam men tot het ontwikkelen van multivariate modellen. Deze trachten enkele van de centrale variabelen uit voorgaande studies te combineren tot een meer omvattend en empirisch accurate theorie van agenda-setting.

C1. Causaliteitstrechter

King (GB), Hofferbert (USA) en Simeon (Canada) ontwikkelden elk een beleidsvorming model dat de relaties tussen sociale, institutionele, ideële, politieke en economische omstandigheden in het agenda-settingsproces probeerden vast te leggen. Deze modellen beschouwden al deze variabelen als belangrijk, maar plaatsten ze in een causaliteitstrechter in dewelke elke factor ingebed is in andere variabelen.

Dit synthetische model wees op de relaties tussen de materiële en de ideële variabelen die werden geïdentificeerd door vorige positivistische en post-positivistische studies zonder verhinderd te geraken in pogingen om hun exacte relatie of causale betekenis te omschrijven. Die causale diversiteit is zowel een sterkte als een zwakte voor dit model. Het staat verschillende visies op de agenda toe, maar het verklaart niet waarom die bepaalde factoren de agendas beïnvloeden op verschillende manieren.

De causaliteitstrechter zegt ook weinig over hoe multi-dimensionele invloeden op beleidsagendas, zoals de milieucontext, ideeën en economische belangen enig effect creëren op de beleidsactoren in het agenda-settingsproces.

C2. Issue-Attention cyclussen

Anthony Downs introduceerde in 1972 een ander agenda-setting model dat gebaseerd was op de veronderstelling dat deze fase van het beleidsproces de interactie van instituties, actoren en ideeën betrof. Volgens Downs volgde agenda-setting een 'issue-attention cyclus'. Beleidsmakers focussen vaak op problemen/issues die kortstondig de aandacht van het publiek trekken en zo de overheid aanzetten tot actie. Downs wijst er ook op dat veel van die problemen snel uit het zicht verdwijnen als blijkt dat de kwesties complex of lastig zijn. Downs:

Publieke aandacht blijft zelden gefocust op één bepaalde aangelegenheid voor lange tijd, zelfs als het gaat om een blijvend of cruciaal probleem dat van maatschappelijk belang is. In de plaats daarvan, lijkt een systematische issue-attention cyclus de publieke opinie en gedrag aangaande belangrijke problemen sterk te beïnvloeden. Elk van deze problemen komt ineens op de voorgrond te staan, blijft er voor korte tijd en verdwijnt dan geleidelijk van het aandachtscentrum van het publiek (grotendeels nog steeds onopgelost).

Ondanks dat dit model vaak geciteerd werd in beleidsliteratuur, werd de idee van de Downsiaanse issue-attention cyclussen zelden onderworpen aan empirische evaluatie.

In 1985 deden **Peters en Hogwood** een poging om hun eigen versie van de Downs cyclus tot stand te brengen. In een poging om de relatie tussen de golven van algemeen belang te beoordelen zoals gemeten in de Gallup opiniepeilingen en de periodieke golven van organisatorische verandering in de Amerikaanse federale overheid. Hoewel ze bewijzen vonden van belangrijke perioden van administratieve consolidatie en veranderingen in de loop van de recente Amerikaanse geschiedenis, merkten ze op dat slechts zeven van de 12 gevallen van administratieve reorganisatie tegemoet kwamen aan de verwachtingen van het Downsiaans model..

Op basis van de resultaten stelden Peters en Hogwood dat hun bewijs Downs stelling ondersteunt dat problemen die door de issue-attention cyclus zijn gegaan, meer aandacht zullen krijgen na de piek dan voor de piek. Ze merkten op dat er op z'n minst nog twee andere cyclussen aan het werk zijn in het issue-attention proces naast wat Downs eerst vaststelde. Ten eerste waren er cyclussen die geïntroduceerd werden door externe gebeurtenissen zoals oorlog of een energiecrisis en vervolgens onder de publieke aandacht kwamen. Dit soort cyclus noemt men de **crisis cyclus** waarin het probleem

niet zou verdwijnen zoals Downs voorspelde. Ten tweede is er de **politieke cyclus** waar een issue geïnitieerd wordt door politieke leiders en vervolgens de aandacht van het publiek trekt.

Het werk van Peters en Hogwood benadrukte de hoofdrol van staatsactoren in sociaal geconstrueerde agenda-settingsprocessen. Officieel geplande politieke events zoals jaarlijkse begrotingen, toespraken van het koningshuis of presidentiële persconferenties kunnen media-aandacht uitlokken. Deze keren de louter reactieve causale verbanden toegeschreven aan deze actoren door Downs om. Deze inzichten werden gebruikt om nieuwe modellen te creëren die beleidstheorie nauwkeuriger verzoent met agenda-setting.

D. Agenda-setting methodes

In de jaren '70 vond er een grote doorbraak plaats in de agenda-setting studies. **Cobb, Ross en Ross** vonden verschillende typische patronen of "agenda-setting methodes". Ze baseerden zich hiervoor op **Cobb en Elder** die een onderscheid maakten tussen systematische of informele publieke agenda en het institutionele of formele staatsagenda.

- **systematische agenda:** bestaat uit alle issues die vaak worden waargenomen door leden van de politieke gemeenschap als rechthebbend op publieke aandacht. Dit is in wezen een maatschappelijke agenda voor de bespreking van *individuele en sociale problemen* zoals criminaliteit en de gezondheidszorg. Slechts een kleine hoeveelheid van de problemen op deze agenda worden opgenomen door de overheid en worden behandeld als publieke problemen. De systematische of informele agenda dient voor discussie.

- **institutionele agenda:** alleen die problemen waar de overheid heeft over beslist dat er iets moet aan gedaan worden, komen op deze agenda. De institutionele of formele agenda dient voor actie.

Cobb, Ross en Ross stelden 4 grote fases van agenda-setting vast. Die vier fases vinden plaats wanneer issues van de informele naar de institutionele agenda verschuiven.

1) initiatie, 2) specificatie, 3) draagvlakverruiming en 4) plaatsing op de institutionele agenda.

Cobb, Ross en Ross stelden 3 agenda-setting methodes voor. Elk van die methodes wordt geassocieerd met een andere manier waarop de vier fases plaatsvinden. Elk model wordt ook gelinkt aan een specifiek soort van politiek regime.

Het **externe initiatie model** vindt plaats in liberale pluralistische samenlevingen. Problemen doen zich voor in niet-gouvernementele groepen en zijn dan voldoende verruimd om eerst de publieke, systematische agenda te bereiken en uiteindelijk de formele, institutionele agenda. Sociale groepen spelen de belangrijkste rol. Ze oefenen druk uit, ze debatteren, ze sluiten zich aan bij anderen in een poging om het issue op de formele agenda te krijgen. Een succesvol intrede op de formele agenda betekent niet noodzakelijk dat een gunstige beslissing van de overheid het resultaat zal zijn.

Het **mobiliseringsmodel** bestaat in totalitaire regimes. In dit model proberen beleidsmakers een issue van de formele, institutionele agenda uit te breiden naar een publieke, systematische agenda. Issues worden door de overheid op de formele agenda geplaatst zonder dat er een publiekelijke klacht is geweest. Er kan binnen de regering gedebateerd zijn over bepaalde problemen zonder dat het publiek er iets van weet totdat er een officiële aankondiging plaatsvindt. Bij dit model moet de overheid steun zoeken bij het volk. (bv. Oorlogsvoering)

Het **interne initiatie model** wordt gevonden in corporatistische regimes. Invloedrijke groepen met speciale toegang tot de besluitvormers lanceren een beleid en willen vaak geen aandacht van het

publiek. Dit kan te wijten zijn aan zowel technische als politieke redenen. In dit model vinden initiatie en specificatie gelijktijdig plaats wanneer een groep of overheidsinstelling een klacht formuleert en een mogelijke oplossing naar voor schuift. Overleg is beperkt tot gespecialiseerde groepen of instanties met enige kennis of interesse in het onderwerp. Ingang op de agenda is vrijwel automatisch het gevolg van de bevoorrechte plaats van diegenen die verlangen naar een beslissing.

Cobb, Ross en Ross suggereerden dat het soort agenda-settingsproces wordt bepaald door de aard van het politieke systeem. Desondanks werd al snel besloten dat deze verschillende manieren van agenda-setting niet zozeer verschilden door het politieke regime aangezien er voorbeelden van elk soort van agenda-setting kon worden gevonden binnen elk type van regime.

E. Agenda-setting methodes koppelen aan inhoud: beleidsramen en beleidsmonopolies

In de jaren '80 ontwikkelde **John Kingdon** een analytisch kader voor agenda-setting. In het model dat Kingdon ontwikkelde, spreekt hij over beleidsramen. **Beleidsramen** openen en sluiten op basis van de dynamische interactie van politieke instituties, beleidsactoren en de verwoording van mogelijke beleidsoplossingen. Deze machten kunnen beleidsvensters openen of sluiten en dus de kans geven aan beleidsondernemers om de beleidsagenda vorm te geven. In zijn **stromenmodel** onderscheidt hij drie sets van variabelen namelijk: de probleemstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom die op elkaar inwerken.

Probleemstroom: deze stroom verwijst naar de percepties van problemen als publieke kwesties die overheidsactie nodig hebben. Problemen komen hier onder de aandacht van beleidsmakers door plotse gebeurtenissen zoals een crisis of door feedback van de werking van bestaande programma's. Mensen zoals jij en ik bespreken in deze stroom problemen die van maatschappelijk belang zijn. Bv: op café.

Beleidsstroom: In deze stroom worden problemen die van maatschappelijk belang zijn, onderzocht door experts en analisten. Zij stellen mogelijke oplossingen voor. In de beleidsstroom worden de verschillende mogelijkheden onderzocht en gereduceerd.

Politieke stroom: deze stroom is samengesteld uit factoren zoals het wisselen van de nationale stemming, administratieve of bestuursrechtelijke omzet en de druk van campagnes gevoerd door belangengroepen.

Volgens Kingdon werken deze drie stromen op verschillende paden, min of meer onafhankelijk van elkaar tot op een bepaald moment of tijdens beleidsvensters, wanneer hun paden elkaar kruisen of bij elkaar zijn gebracht door de activiteiten van ondernemers die problemen, oplossingen en mogelijkheden met elkaar verbinden. Kingdon onderscheidt verschillende soorten beleidsvensters en hun dynamiek als volgt:

Beleidsvensters kunnen zowel voorspelbaar als onvoorspelbaar openen. Voorspelbaar wanneer gebeurtenissen gepland zijn zoals bij een verkiezing. Onvoorspelbaar bij toevallige gebeurtenissen zoals een aardbeving of een vliegtuigcrash. Voorspelbaar of onvoorspelbaar, open beleidsvensters zijn eerder zeldzaam en blijven niet lang open. Een gemiste kans, betekent wachten op een andere.

Het model van Kingdon veronderstelt ten minste **vier mogelijke beleidsvensters**. Deze zijn gebaseerd op de relatie tussen de oorsprong van het venster (politiek of probleem) en hun graad van institutionalisering of routine.

1) routinized political windows: hier veroorzaken geïnstitutionaliseerde procedurele gebeurtenissen voorspelbare venster openingen.

2) discretionary political windows: hier leidt het gedrag van individuele politieke actoren tot minder voorspelbare venster openingen.

3) spillover problem windows: hier worden aanverwante kwesties betrokken in een reeds geopend venster.

4) random problem windows: hier worden onvoorspelbare vensters geopend door willekeurige gebeurtenissen of crisissen.

In dit model bepaalt de mate van institutionalisering van een beleidsvenster hoe vaak het verschijnt en dus ook de voorspelbaarheid. Periodes waarin beleidsacties worden ondernomen worden afgewisseld met lange periodes waarin niets gebeurt. Een manier om het beleid 'te bevriezen' in lange perioden van stabiliteit is dat beleidsvensters kunnen ontworpen worden om gesloten te blijven voor langere tijd. Bv. In een meerderjarige financiering van vergunningen voor transport en militaire programma'.

Een belangrijk mechanisme dat stabiliteit voorziet in agenda-setting door zijn controle over het beleidsoverleg, is de constructie van een stabiel **beleidssubstelsysteem** of '**beleidsmonopolie**'. Zo'n substelsysteem verankert de basisgedachte, veel van de actoren en de institutionele volgorde waarin beleidsontwikkeling optreedt. **Baumgartner en Jones** ontwikkelde dit idee dat Kingdon zijn werk wijzigt en helpt de inhoud van de typische patronen of methodes van agenda-settingsgedrag te verklaren dat eerder beschreven werd door Cobb, Ross en Ross.

Volgens Baumgartner en Jones draait het belangrijkste element dat methodes van agenda-setting onderscheidt rond de manier waarop specifieke subsystemen de mogelijkheid verkrijgen om de interpretatie van een probleem te controleren en dus hoe het is uitgedrukt en besproken. Voor Baumgartner en Jones is het 'beeld' van een beleidsprobleem belangrijk omdat:

Wanneer beleidsproblemen worden voorgesteld als technische problemen (en niet als maatschappelijke vraagstukken) kunnen experts de besluitvorming domineren. Wanneer de ethische, sociale of politieke implicaties van een beleid centraal komen te staan, kan een veel breder scala van deelnemers betrokken worden.

In hun model proberen beleidsmonopolies hegemonische beelden te construeren van beleidsproblemen die invloedrijke actoren in een substelsysteem toestaan om **agenda verwerping** uit te oefenen.

Agenda verwerping/denial: voorkomen dat alternatieve beelden en ideeën doordringen en zo de overheid beïnvloeden.

Baumgartner en Jones stellen dat actoren die proberen om de officiële overheidsagenda te veranderen, één van de twee strategieën zullen aannemen om het substelsysteem meer 'competitief' te maken. In de **Downsiaanse strategie** kunnen groepen een probleem bekendmaken om zo zijn locatie te veranderen door het mobiliseren van publieke eisen zodat de overheid ze zou oplossen. Een andere benadering is de **Schattschneider mobilisatie**: groepen die betrokken zijn in het beleidssubstelsysteem en die ontevreden zijn over het beleid dat ontwikkeld of gevoerd wordt, zoeken een manier om de institutionele regelingen waarmee het substelsysteem werkt te wijzigen om zo hun lidmaatschap uit te breiden of af te sluiten.

De grote verandering die plaatsvindt wanneer één van beide strategieën slaagt, is de transformatie van een beleidsmonopolie in een competitiever substelsysteem waar nieuwe actoren en dus nieuwe kwesties kunnen toetreden tot de beleidsdebatten.

Figuur 4.1 Typische agenda-setting methodes (p.107)

Ideeën		Subsysteem type	
		monopolistisch	competitief
	Oud	Status quo Kenmerk: statisch/hegemonistisch (agenda denial)	Contested Kenmerk: gecontesteerde variaties op de status quo
		Nieuw	Redefining Kenmerk: internal discursive reframing

De vier typische agenda-setting methodes die voortkomen uit de analyse van Baumgartner en Jones worden in bovenstaande figuur weergegeven. In dit model is de kans dat nieuwe problemen verschijnen op overheidsagendas afhankelijk van het subsysteem type (monopolistisch of competitief) en van het soort ideeën over de aard van het beleidsprobleem en de oplossing die gevonden kan worden in het subsysteem. Een gevestigde monopolie zonder nieuwe ideeën, zal hoogstwaarschijnlijk resulteren in **agenda verwerping** en een **status quo** oriëntering: de hegemonie van het bestaande subsysteem wordt behouden. Als diezelfde monopolie nieuwe ideeën heeft, dan kan dit resulteren in het **herkaderen** van problemen binnen het subsysteem.

Een competitief subsysteem zonder nieuwe ideeën zal leiden tot **contesterende variaties** op de status quo. Wanneer de ideeën oud blijven, zal er niet meer gebeuren dan voorstellen naar voor te brengen op de institutionele agenda voor bescheiden veranderingen aan de status quo. Alleen wanneer zowel een competitief subsysteem en nieuwe ideeën aanwezig zijn, zullen **innovatieve veranderingen** in de probleemdefiniëring en identificatie op de formele agenda van de overheid verschijnen en zullen ze in overweging worden genomen in de volgende fase van de beleidscyclus, namelijk: in de beleidsformulering.

F. Conclusie: revisie van agenda-setting methodes

Dit overzicht van agenda-setting studies heeft aangetoond hoe onderzoeken zijn verschoven van eenvoudige univariate modellen gericht op ‘objectieve’ of ‘subjectieve’ constructies van beleidsproblemen naar meer complexere onderzoeken die veel variabelen verbinden in complexe multivariate relaties. Het heeft ook aangetoond hoe hedendaagse studies een set van agenda-settingspatronen ontwikkeld hebben of methoden die laten zien hoe deze fase van het beleidsproces is beïnvloed door de belangrijkste actoren in heersende beleidssystemen, de dominante setten van ideeën over beleidsproblemen die ze omhelzen en het soort instellingen waarbinnen ze werkzaam zijn.

De meest significante variabelen die agenda-setting methodes beïnvloeden, blijken minder te maken hebben met het automatisch reageren op veranderingen in de economie zoals Dye, Wilensky en Sharkansky beweerden. Het blijkt ook minder te maken hebben met de aard van het betrokken politieke regime zoals Cobb, Ross en Ross beweerden. In de plaats daarvan, zoals Kingdon erop wijst, zijn agenda-setting processen contingent, maar zeer vaak nog steeds voorspelbaar, betrekking hebbend op de complexe samenhang van ideeën, actoren en structuren. Baumgartner en Jones suggereerden dat

de aard van de actoren die beleidsdiscussies initiëren en de structuren waarin ze werken de beslissende factoren zijn voor het omzetten van publieke problemen van de informele agenda naar de institutionele staatsagenda.

Kingdon toonde aan dat de timing van de opkomst van een probleem op de systematische of formele beleidsagenda afhangt van het bestaan van een beleidsvenster en ook van de vaardigheid en de mogelijkheid van beleidsondernemers om ervan te profiteren. De inhoud van de problemen die geïdentificeerd worden in het agenda-settingsproces hangen sterk af van de aard van het beleidssubstelsysteem dat geldt in het gebied waar de problemen zich voordoen en van de ideeën die de mensen in dat gebied hebben. Of leden van een subsysteem in staat zijn om een interpretatieve monopolie te creëren en te behouden op het begrijpen van een beleidsprobleem, bepaalt volgens Baumgartner en Jones in grote mate of het matchen van problemen met oplossingen die gevonden zijn in de agenda-setting en de daaropvolgende beleidsformuleringsfasen van het beleidsproces zal overgaan in een bestaand beleidsparadigma of in een nieuw ideëel kader.

Hoofdstuk 5: Beleidsvorming: beleidsinstrumenten en het ontwerpen van beleid

Beleidsformulering verwijst naar het proces van het creëren van opties voor een publiek probleem op te lossen. In deze tweede fase van het beleidsproces worden beleidsopties geïdentificeerd, verfijnd en geformaliseerd die problemen, erkend uit de agenda-settingsfase, zouden kunnen helpen oplossen.

A. Wat is beleidsvorming?

Zodra een regering het bestaan van een probleem en de noodzaak om er iets aan te doen heeft erkend, dwz als het eenmaal is ingevoerd op de formele agenda van de overheid, wordt van beleidsmakers verwacht om te beslissen over de actie die eraan vast hangt. Het formuleren wat deze actie zal inhouden is de tweede belangrijke fase in de beleidscyclus. Volgens Charles Jones (1984) is het onderscheidend kenmerk van de beleidsformulering simpelweg dat middelen worden voorgesteld om waargenomen maatschappelijke behoeften op te lossen. Dit duidt op het zoeken naar verschillende opties of acties die beschikbaar zijn voor de aanpak van een probleem. Het definiëren en het afwegen van de voordelen en risico's van verschillende opties vormt de inhoud van deze tweede fase van de beleidscyclus, en een zekere mate van formele 'politieke analyse' is typisch een cruciaal onderdeel van de formulering van een beleid. Jones beschrijft andere brede karakteristieken van beleidsformulering:

- Formulering hoeft niet beperkt te worden tot één groep actoren, zo kunnen er twee of meer groepen concurrerende (of aanvullende) voorstellen doen.
- Er hoeft geen duidelijke omschrijving van het probleem te zijn, zo kunnen actoren voorstellen doen zonder veel contact te hebben met de getroffen groepen.
- Er is geen noodzakelijk toeval tussen de formulering en bepaalde instellingen, maar dit komt wel vaak voor bij bureaucratische instanties.
- Formulering en herformulering kan optreden gedurende een lange periode, zonder ooit voldoende steun voor een voorstel op te bouwen.
- Het proces zelf heeft nooit een neutraal effect, iemand wint en iemand verliest.

B. De fasen van beleidsvorming

De formuleringfase van beleidsvorming kan worden onderverdeeld in fasen om te verduidelijken hoe de verschillende opties worden overwogen en te benadrukken hoe sommige opties worden overgedragen, terwijl anderen opzij worden gezet. Harold Thomas (2001) onderscheidt 4 verschillende fasen:

a) in de *onderzoeksfase* worden data en bewijzen geïdentificeerd (beoordelingsfase). Deze kunnen de vorm aannemen van onderzoeksrapporten, deskundigenonderzoek, of een openbare raadpleging over het beleidsprobleem dat is geïdentificeerd. De overheid genereert én ontvangt input over de problemen en de oplossingen.

b) De *dialogfase* wil de communicatie tussen beleidsactoren vergemakkelijken met verschillende perspectieven op het probleem en mogelijke oplossingen. Soms dmv een open meeting, in andere gevallen door een meer gestructureerd dialoog. Hajer (2005) merkt op dat de structuur van de input over beleidsopties een aanzienlijk verschil kan maken in de gevolgen van die deelname aan het dialoog, zowel op vlak van het beleidsproces, als op de deelnemers zelf.

c) In de *formuleringsfase* wegen ambtenaren de verschillende beleidsopties af en stellen ze een of andere vorm van voorstel op dat aangeeft welke van deze opties, indien aanwezig, zal voorafgaan aan het ratificatieproces. Dergelijke feedback kan de vorm aannemen van ontwerpwetgeving of regelgeving.

d) In de laatste fase, de *consolidatiefase* (versterkingsfase), kunnen beleidsactoren feedback geven op de aanbevolen opties. Deze aanbevelingen, over welke beleidsopties zullen nagestreefd worden, kunnen voor onenigheid zorgen bij degenen van wie hun voorkeurstrategieën zijn vernietigd tijdens de formulering. Zij kunnen zich aansluiten tot de meerderheid in een overeenstemming om alsnog verbonden te blijven met de beleidsontwikkeling.

De beperkingen die de beleidsmakers leiden tot het verwerpen van bepaalde soorten opties, hoeven niet gebaseerd te zijn op feiten. Als belangrijke actoren in het beleidssysteem van mening zijn dat er iets niet uitvoerbaar is of onaanvaardbaar is, is dit voldoende voor de uitsluiting ervan in de verdere behandeling van het beleidsproces.

C. De algemene inhoud van de formulering van beleid

Bij de formulering van een beleid gaat het om het identificeren van de technische en politieke beperkingen inzake staatsactie, de erkenning van de beperkingen die onthullen wat haalbaar of onhaalbaar is. Zo wordt bijvoorbeeld de administratieve en financiële capaciteit van een staat onderzocht. Beleidsmakers hebben in dit opzicht vaak te maken met talrijke inhoudelijke en procedurele belemmeringen bij het overwegen van beleidsopties. *Inhoudelijke beperkingen* zijn aangeboren aan de aard van het probleem zelf. Bv: beleidsmakers die armoede willen uitroeien hebben niet de mogelijkheid om geld te drukken en te verspreiden, omdat de inflatie de winsten zal compenseren, en dus moeten zij noodzakelijkerwijs het probleem op meer indirecte manieren aanpakken. Inhoudelijke problemen met beleidsalternatieven zijn dus ‘objectief’ in de zin dat ze niet weggaan door ze enkel te herdefiniëren. Hun resolutie of gedeeltelijke oplossing vereist het gebruik van staatsmiddelen en capaciteiten, zoals geld, informatie, experts en/of de uitoefening van overheidsgezag. *Procedurele beperkingen* hebben te maken met procedures die betrokken zijn bij de vaststelling van een optie of bij de uitvoering ervan. Deze beperkingen kunnen zowel institutionele of tactische beperkingen zijn. Institutionele beperkingen kunnen bestaan uit grondwettelijke bepalingen, de aard van de organisatie van de staat en de samenleving, en gevestigde patronen van ideeën en overtuigingen die de overweging van bepaalde opties kunnen belemmeren of net opties promoten. Bv: zo kunnen de inspanningen om pistolen in de Verenigde Staten te controleren, oplopen tegen de beperkingen opgelegd door het grondwettelijk recht om wapens te dragen. Hoe de belangrijkste sociale groepen worden georganiseerd of zijn verbonden met de staat (bv de aard van een politieke partij) heeft ook een invloed op wat wel of niet kan worden gedaan, wat kan leiden tot ‘beleidshorizon’ of beperkte reeksen van aanvaardbare keuzes voor specifieke actoren in het beleidsproces. De feitelijke mogelijkheden die zullen worden gewogen en gemeten voor potentiële adoptie in het beleid, hangen dus voor een groot deel af van de mensen die ze overwegen, hun ideeën over de wereld en de betrokken kwestie, en de aard van de structuur waarbinnen ze werken. De essentie van het zoeken naar oplossingen voor een beleidsprobleem impliceert niet alleen het ontdekken welke acties technisch haalbaar zijn voor het oplossen van een probleem, het impliceert ook het ontdekken welke van deze acties politiek aanvaardbaar en administratief mogelijk zijn. Ook al zijn de beleidsmakers het erover eens dat er een probleem bestaat, dan nog kan het zijn dat zij het niet eens zijn over de oorzaken of de gevolgen ervan. Het zoeken naar een beleidsoplossing is meestal onderworpen aan een breed scala van tegenstrijdige pressies en alternatieve perspectieven en benaderingen, frustrerende pogingen om beleidsopties te overwegen op een rationele manier. Ook

kunnen bepaalde actoren in het beleidsproces worden bevoordeeld ten opzichte van anderen, indien ze enig gezag wordt toegekend in het vaststellen van de haalbaarheid van een voorgestelde oplossing. Dit verklaart waarom sommige opties meer aandacht krijgen terwijl andere worden genegeerd.

D. Beleidsinstrumenten

Wanneer beleidsmakers beleidsopties verkennen, overwegen ze niet alleen wat te doen, maar ook hoe ze dit gaan doen. De beleidsinstrumenten zijn de werkelijke middelen of apparaten die overheden gebruiken bij de uitvoering van een beleid. Voorstellen die voortkomen uit de formuleringsfase zullen daarom niet alleen handelen over het al dan niet aanpakken van een politieke kwestie, deze voorstellen handelen ook over de beste manier om het probleem aan te pakken en het implementeren van een oplossing.

D.1. Classificaties van beleidsinstrumenten

De meeste pogingen om een typologie van betekenisvolle categorieën te construeren komen van Laswell's inzicht dat regeringen een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten gebruiken om een relatief beperkt aantal politieke doeleinden te bereiken. Cushman (1941) introduceerde een eenvoudige taxonomie van beleidsinstrumenten op basis van de vraag of de overheid ervoor gekozen heeft om maatschappelijke activiteiten wel of niet te reguleren. Dahl en Lindblom (1953) categoriseerden beleidsinstrumenten door hun mate van opdringerigheid en de afhankelijkheid van overheidsinstellingen of markten. Theodore Lowi (1966) mengde al deze inzichten tot een eerste omvattend model over hoe voorkeuren voor een bepaald type van beleidsinstrumenten zijn betrokken in het karakteriseren van bepaalde tijdperken of perioden van overheidsactiviteiten. Om de belangrijkste types en tijdperken van de overheidsactiviteiten te onderscheiden, stelde Lowi een vier-cel-matrix op op basis van de specificiteit van het doel van dwang en de waarschijnlijkheid van de feitelijke toepassing ervan. De drie oorspronkelijke soorten beleid waren: (1) het zwak gesanctioneerd en individueel gerichte 'verdelende' beleid, (2) het individueel gerichte en sterk gesanctioneerde 'regulatory' beleid, en (3) het sterk bestrafte en het algemeen gerichte 'herverdelings'beleid. Later voegde hij nog een zwak bestrafte en algemeen gerichte categorie van beleid toe, (4) het 'onderdeel'beleid. Salamon (1981) betoogde: 'in plaats van zich te richten op individuele programma's, of zelfs op collecties van de programma's gegroepeerd op basis van het grote "doel", moeten we in de plaats daarvan ons concentreren op de generieke instrumenten van het optreden van de overheid, op de "technieken" van de sociale interventie. Een eenvoudig en krachtige classificatie bekend als het NATO-model is ontwikkeld door Christopher Hood, die voorstelt dat alle beleidsinstrumenten gebruikmaken van één van de vier grote categorieën van bestuurlijke middelen. Hij betoogde dat de overheid maatschappelijke problemen aanpakt door het gebruik van (1) informatie in hun bezit als een centrale beleidsfactor ('nodality'), (2) hun wettelijke bevoegdheden ('authority'), (3) hun geld ('treasure'), of (4) de beschikbare formele organisaties ('organization'). Op basis van zijn idee over bestuursmiddelen, is een basisclassificatie gemaakt van categorieën van instrumenten.

Nodality	Authority	Treasure	Organization
Information collection and release	Command-and-control regulation	Grants and loans	Direct provision of goods and services and public enterprises
Advice and exhortation	Self-Regulation	User charges	Use of family, community, and voluntary organizations
Advertising	Standard-setting and delegated regulation	Taxes and tax expenditures	Market creation
Commissions and inquiries	Advisory committees and consultations	Interest group creation and funding	Government reorganization
Cellen geven voorbeelden van instrumenten in elke categorie Bron: Christopher Hood, Beleidsinstrumenten			

Vroegere studies baseerden zich enkel op de inhoudelijke instrumenten: de tools (klassieke vraag-en aanbod regulatie, overheidsbedrijven) die min of meer rechtstreeks invloed hebben op de aard, de hoeveelheid, de prijs of andere kenmerken van goederen en diensten die worden geproduceerd in de samenleving, hetzij door de openbare of particuliere sector. Analisten besteedden minder aandacht aan de analyse van de procedurele tegenhangers: instrumenten die hoofdzakelijk zijn ontworpen om aspecten van het beleidsproces te beïnvloeden of te veranderen in plaats van het sociale of economische gedrag. Nu neemt men kennis van beide inhoudelijke en procedurele instrumenten, hun effecten, en de redenen waarom ze gekozen zijn.

E. Gemeenschappelijke beleidsinstrumenten per categorie

Beleidsformulering heeft in zeer grote mate betrekking op de poging om potentiële beleidsinstrumenten af te stemmen op de beleidsproblemen. In wat volgt, worden voorbeelden gegeven van de meest voorkomende vormen van zowel procedurele als inhoudelijke beleidshulpmiddelen, samen met een beschrijving van de belangrijkste sterke en zwakke punten.

E.1. Nodality or information-based instruments

De eerste categorie omvat het gebruik van informatie-middelen door overheden.

➤ Public Information Campaigns

Overheden brengen verslag over belangrijke feiten over de maatschappelijke activiteiten door middel van zowel routinematige rapportering en speciale studies. Ze verspreiden informatie met de verwachting dat individuen en bedrijven hun gedrag zullen veranderen als antwoord op deze informatie. Er wordt bijvoorbeeld informatie gegeven over toerisme en sociale en economische trends doorheen reclame, waarbij de bevolking zelf conclusies mag trekken. Publieke informatie kan ook specifiek gericht zijn om een bepaalde reactie uit te lokken, zoals dit het geval is bij het verspreiden van informatie over de negatieve effecten van roken. Het publiek heeft geen verplichting om op een bepaalde manier op deze informatie te reageren. Uit bevindingen over de effecten van deze voorlichtingscampagnes blijkt dat de openbaarmaking niet automatisch leidt tot een verandering van het beleid. Ook is het zo dat de capaciteit van de bevolking om de informatie te interpreteren afhankelijk is van hun socio-economische status, de hoeveelheid informatie en de manier waarop deze informatie is verspreid.

➤ Exhortation

Aansporing, of ‘overreding’, impliceert meer overheidsactiviteit dan pure verspreiding van informatie. De publieke inspanning is gewijd aan het beïnvloeden van de voorkeuren en acties van maatschappelijke leden, in plaats van alleen het informeren van het publiek over een situatie met de hoop dat het gedrag spontaan zal veranderen in een gewenste wijze. Woordvoerders kunnen een belangrijke rol spelen in zowel het geven als het vormen van deze berichten. In het beste geval zou exhortation gebruikt moeten worden in combinatie met andere beschikbare NATO instrumenten.

➤ Benchmarking and Performance Indicators

Benchmarking wordt steeds meer gebruikt als een proces-gerichte informatie-verzamelande techniek in de publieke sector. In theorie maakt het gestructureerde vergelijking mogelijk, en wanneer dit is gelukt, verbetert het de mogelijkheid van beleidsleren door relevante informatie te presenteren op een manier waarop beleidsinzicht wordt gegenereerd. Het bevordert de coördinatie van het beleid over twee verschillende rechtsgebieden (co-ordinatie).

➤ Commissions and Inquiries

Overheden nemen vaak tijdelijke instanties in dienst om informatie over een onderwerp te verzamelen, in de hoop dat de druk van het publiek voor de actie zal vervagen in de tijd dat een rapport wordt voorbereid. Om deze techniek toe te passen maken ze gebruik van de ad hoc-onderzoekscommissie, de Commissie, of task force. Deze agentschappen bestaan in vele vormen en zijn vaak opgericht om te kunnen omgaan met nieuwe of bijzonder zorgwekkende beleidsproblemen. Ze genereren informatie die beschikbaar is voor alle deelnemers is het beleidsproces.

E.2. Authority-based Policy Instruments

➤ Command-and-Control Regulation

Deze verordeningen of regulaties zijn voorschriften van de overheid die moeten worden nageleefd door de beoogde doelstellingen, als men dit niet doet volgt er meestal een sanctie. Deze bevel-en-controle regels worden ook vaak aangeduid door ‘rule-making’ of regelgeving. Regelgeving kan in verschillende vormen voorkomen en omvatten regels, normen, vergunningen, verboden, wetten en uitvoeringsbesluiten. De meeste voorschriften zijn geschreven en afgekondigd door ambtenaren die werken onder de gedelegeerde bevoegdheid van de Kaderwet. Die reglementen worden vervolgens beheerd door een overheidsorgaan of een gespecialiseerde, quasi-rechterlijke overheidsinstelling. De aard van de regelgeving kan verschillen afhankelijk van de vraag of zij gericht zijn op de economische of sociale kwesties. *Economische voorschriften* zijn de traditionele vorm van regelgeving en hun doel is om specifieke aspecten van de markteconomie te controleren. Hun doelstelling is om de waargenomen onevenwichtigheden of onrechtvaardigheden in economische relaties, die zich kunnen voordoen als gevolg van de werking van de marktkrachten, te verbeteren. *Sociale regelgeving* is meer van recente oorsprong en verwijst naar de controles op het gebied van gezondheid, veiligheid en maatschappelijk gedrag zoals de burgerrechten en discriminatie van verschillende soorten. Bv: regels met betrekking tot drank, consumptie en verkoop, pornografie, discriminatie obv religie/etniciteit/ras/gender, luchtvervuiling...

Voordelen van regulering als beleidsinstrument: (1) De informatie die nodig is om de regelgeving vast te stellen is vaak minder in vergelijking met andere instrumenten. (2) Wanneer de betrokken activiteit ongewenst is, is het makkelijker deze producten gewoonweg te verbieden dan naar manieren te zoeken om de productie en distributie van andere typen te stimuleren, bv. Video's met afbeeldingen van pedofilie. (3) Regelgeving zorgt voor een betere coördinatie van de inspanningen en de planning van de overheid door de grote voorspelbaarheid die ze met zich meebrengen. (4) Hun voorspelbaarheid maakt ze een geschikt instrument in tijden van crisis wanneer een onmiddellijke reactie nodig of gewenst is. (5) Regelgeving is wellicht goedkoper dan andere instrumenten, zoals subsidies.

Nadelen: (1) Regelgeving wordt politiek vastgesteld en verstoren dus vaak vrijwillige of particuliere activiteiten en de bevordering van de economische inefficiëntie. Prijsregelingen beperken de werking van de krachten van vraag en aanbod, en beïnvloeden het prijsmechanisme in de kapitalistische samenleving, wat de kans op verstoringen in de markt verhoogt. (2) Regels kunnen innovatie en technologische vooruitgang remmen, vanwege de beperkte mogelijkheden die ze bestaande bedrijven bieden om experimenten mogelijk te maken. (3) Regelgeving is vaak inflexibel en verbieden de behandeling van individuele omstandigheden, hetgeen resulteert in beslissingen en resultaten die oorspronkelijk niet de bedoeling waren van de verordening.

Sinds de jaren '80 is ook *deregulering* (Libecap, 1986) ontstaan.

➤ Delegated or Self-Regulation

Een andere vorm van een regelgevend instrument is de gedelegeerde verordening. In dit geval staan de regeringen toe dat niet-gouvernementele actoren zichzelf reguleren. Daarom wordt dit ook wel 'zelfregulering' genoemd. Al kunnen niet-gouvernementele entiteiten in feite zichzelf reguleren, toch doen ze dit meestal met impliciete of expliciete toestemming van de regeringen, die bewust afzien van het reguleren van activiteiten in een meer direct dwingende manier. Deze delegaties kunnen expliciet en direct zijn, of soms ook minder expliciet. Terwijl veel normen worden ingeroepen door de gouvernementele bevel-en-controle regelgeving, kunnen anderen ook ontwikkeld worden in de privé-sfeer. Een groot voordeel van het gebruik van vrijwillige norm-setting: kostenbesparingen, omdat overheden niet hoeven te betalen voor de creatie, het beheer en de vernieuwing van dergelijke normen, zoals wel het geval zou zijn met de traditionele command-and-control verordening.

➤ Advisory Committees

Een reeds lang bestaand procedureel instrument in deze categorie is het raadgevend comité. Sommige van deze zijn geformaliseerd en min of meer permanent, terwijl anderen meer informeel en tijdelijk zijn. In beide gevallen gaan regeringen vertegenwoordigers kiezen om deze commissies voor te zitten en deze hebben een aantal bijzondere rechten in het beleidsproces. Veel landen hebben permanente organen om advies te geven aan regeringen over bepaalde lopende kwesties en gebieden, zoals economie, wetenschap en technologie, en het milieu. Echter, veel andere ad hoc instanties zijn terug te vinden in bijna elk beleidsterrein. Adviesorganen staan vaak dichterbij de maatschappelijke actoren dan de formele regeringen aan wie zij verslag uitbrengen.

E.3. Treasure-based Policy Instruments

De derde algemene categorie van beleidsinstrumenten is afhankelijk van de financiële middelen van de overheid en het vermogen van de overheid om deze middelen te verhogen en uit te geven. Dit geldt voor alle vormen van financiële overdrachten aan particulieren, bedrijven, en organisaties vanuit de overheid. Deze overdrachten kunnen dienen als positieve of negatieve prikkels voor particuliere actoren om de wensen van de regering te volgen. De uiteindelijke keuze wordt overgelaten aan particulieren en bedrijven zelf, toch wordt de gewenste keuze versterkt als gevolg van de financiële tegemoetkoming.

➤ Subsidies: Grants, Tax Incentives, and Loans

Een van de meest prominente vormen van op geld gebaseerde instrumenten zijn *subsidies*, de 'uitgaven gemaakt ter ondersteuning van een doel, bijna als een vorm van erkenning, beloning of aanmoediging, maar niet echt afgestemd op de kosten van het bereiken van dat doel'. Subsidies worden doorgaans aangeboden aan producenten, met het doel om hen meer van een gewenst product of dienst te laten leveren dan ze anders zouden doen. De uitgaven komen uit de algemene inkomsten van de overheid, die wettelijke toestemming vereisen. Voorbeelden: de overheid die middelen verstrekt aan scholen, universiteiten en het openbaar vervoer.

Een andere belangrijke vorm van subsidie is de fiscale stimulans die inhoudt: 'kwijschelding van belastingen in een bepaalde vorm, zoals bijvoorbeeld uitstel, aftrekposten, verrekeningen of preferente tarieven, afhankelijk van een of andere handeling (of het weglaten van een andere handeling)'. Deze belastingprijkkels of *belastinguitgaven* zijn belastingen of andere vormen van overheidsinkomsten, zoals royalty's of licentierechten. Regeringen vinden deze belastingvoordelen aantrekkelijk, omdat ze verborgen zijn in complexe BTW-codes en zo ontsnappen aan externe controle.

Leningen van de overheid tegen een rente onder de marktrente zijn ook een vorm van subsidie. Het volledige bedrag van de lening moet echter niet beschouwd worden als een subsidie, alleen het verschil tussen de aangerekende rente en de marktrente.

Subsidies bieden tal van voordelen als beleidsinstrumenten: (1) Ze zijn makkelijk vast te stellen als de overheid en een organisatie een bepaalde activiteit samen te doen. (2) Subsidies zijn flexibel omdat de deelnemers voor zichzelf beslissen hoe ze reageren op de subsidie in het licht van de veranderende omstandigheden. (3) Subsidies kunnen innovatie stimuleren, doordat particulieren en bedrijven zelf passende antwoorden moeten bedenken. (4) De kosten van beheer en handhaving van subsidies kunnen laag liggen. (5) Subsidies zijn vaak politiek meer aanvaardbaar, omdat de voordelen zijn geconcentreerd op een paar, terwijl de kosten worden verspreid over de bevolking, met als gevolg dat ze de neiging hebben om sterker gesteund te worden door de begunstigden en minder intens worden tegengewerkt door de tegenstanders, als deze ze al opmerken.

Nadelen: (1) Aangezien subsidies gefinancierd moeten worden, dat moet komen uit nieuwe of bestaande bronnen van inkomsten, is hun vestiging via het formele budgettaire proces vaak moeilijk. (2) Ze moeten concurreren met andere overheidsprogramma's om de financiering. (3) De kosten van het verzamelen van informatie over hoeveel subsidie nodig zou zijn om het gewenste gedrag te induceren, kunnen heel hoog zijn. (4) Aangezien subsidies indirect werken, is er vaak ook een tijdsverschil voordat de gewenste effecten zijn bereikt. (5) Subsidies kunnen worden verboden door internationale overeenkomsten, bv in de handelssector, vanwege de verderfelijke effecten die gesubsidieerde invoer kan hebben op de plaatselijke industrie en werkgelegenheid.

➤ Financial Disincentives: Taxes and User Charges

Een *belasting* is een wettelijk voorgeschreven verplichte betaling aan de overheid door een persoon of onderneming. Het belangrijkste doel van een belasting is gewoonlijk de inkomsten te verhogen voor de uitgaven van de overheid. Een belasting kan echter ook gebruikt worden als een beleidsinstrument om een gewenste gedragsverandering te bekomen of een ongewenst gedrag te ontmoedigen. Belastingen kunnen, in tegenstelling tot subsidies, worden toegepast als een negatieve prikkel (of sanctie) die ongewenst gedrag bestraft. Door de belasting van een goed, dienst of activiteit, ontmoedigt de overheid indirect het verbruik van deze prestaties door het duurder te maken om te kopen of te produceren. Bv: roken.

Een bijzonder innovatief gebruik van een belasting als een beleidsinstrument is een *gebruiksrecht*. De overheid legt een 'prijs' op bepaalde gedragingen die een onderneming hen moet betalen. De prijs kan gezien worden als een financiële sanctie, bedoeld om het beoogde gedrag te ontmoedigen. Het wordt meestal gebruikt als een negatieve externe controle. Bv: gebruiksrechten op vervuiling.

Belastingen en gebruiksrechten bieden talrijke voordelen als beleidsinstrumenten: (1) Ze zijn eenvoudig vast te stellen vanuit een administratief standpunt. (2) Ze geven aanhoudende financiële prikkels om ongewenste activiteiten te verminderen. (3) Gebruiksrechten bevorderen innovatie door mensen te motiveren tot het zoeken naar goedkopere alternatieven. (4) ze zijn flexibel, omdat de overheid de prijzen kan aanpassen tot de gewenste omvang van de activiteit zich voordoet. (5) Ze zijn wenselijk op administratieve gronden, omdat de verantwoordelijkheid voor het verminderen van de doelactiviteit wordt overgelaten aan particulieren en bedrijven, wat de noodzaak voor grote bureaucratische handhaving vermindert.

Nadelen: (1) belastingen en gebruiksrechten vragen nauwkeurige en accurate informatie om het juiste niveau van belastingen en heffingen te bepalen om het gewenste gedrag uit te lokken. (2) ze zijn niet effectief in tijden van crisis wanneer een onmiddellijke reactie is vereist.

➤ Advocacy, Interest Group, and Think-Tank Funding

Een prominent procedureel instrument in deze categorie is pleidooi financiering. Belangengroepen hebben personeelsbeleid, organisatorische competentie, en bovenal financiering nodig als ze een beleidskracht willen worden. Verschillende landen hebben verschillende patronen en bronnen van financiering, toch spelen overheden een grote rol in deze activiteit in alle democratische staten. In de VS: de financiering van de oprichting van belangengroepen en hun kosten hebben de neiging om uit de privé-sector te komen, maar de overheid vergemakkelijkt dit door middel van gunstige fiscale behandelingen voor landgoederen, liefdadigheidsinstellingen en donaties van bedrijven. In Canada en Australië: de staat speelt een veel grotere rol bij het verstrekken van directe financiering voor belangengroepen in specifieke gebieden waar de overheid graag ziet dat deze groepen actief worden. In Continentaal Europa: overheden vergemakkelijken niet alleen activiteiten van belangengroepen door middel van financiële middelen, maar ook door de uitbreiding van speciale erkenning en de rechten van het verenigingsleven in specifieke industrie en arbeidsgroepen, door hen te voorzien van een monopolie op vertegenwoordiging.

E.4. Organization-based Policy Instruments

➤ Direct Provision

De basis en meest gebruikte openbaar beleidsinstrument is de directe actie van de publieke sector. De meeste openbare orde betreft bureaucratische actie, iets dat vaak overschaduwd wordt door de verwachting dat de overheid vertrouwd op particulier initiatief en publiek-private agentschappen. In plaats van te wachten op deze particuliere sector om iets te doen het niet-gouvernementele prestaties te reguleren, gaat de overheid de taak zelf uitvoeren, goederen en diensten leveren rechtstreeks via de overheidwerknemers, gefinancierd uit de overheidskas. Veel van de beleidsoutput van de overheid wordt geleverd door de overheid zelf en de bureaucratie, zoals de nationale defensie, brandweer, politie, onderwijs, sociale zekerheid, volksgezondheid, beheer van openbare gronden, en geologische onderzoeken.

Directe bepalingen en voorzieningen bieden drie grote voordelen: (1) Het is gemakkelijk vast te stellen vanwege de lage informatie-eisen. (2) de grote omvang van de openbare diensten die vaak betrokken zijn bij directe voorziening, stelt hen in staat om grote middelen en vaardigheden in dienst te nemen, en om daardoor kosteneffectieve projecten te leveren. (3) Directe bepaling voorkomt veel problemen in verband met indirecte bepaling (discussies, onderhandelingen, en regelgeving met betrekking op niet-naleving).

Nadelen: (1) bureaucratische programma's worden vaak gekenmerkt door inflexibiliteit. (2) Politieke controle op de agentschappen en op de ambtenaren veroorzaakt vaak politieke inmenging van een regering. (3) aangezien bureaucratische instanties niet zijn onderworpen aan concurrentie, zijn ze vaak niet voldoende kostenbewust. (4) het kan leiden tot inter- of intra-bureaucratische conflicten binnen de overheid.

➤ Public Enterprises

Ook bekend als staatsbedrijven of semi-organisaties. Overheidsbedrijven zijn entiteiten die geheel of gedeeltelijk eigendom zijn van de staat, maar toch genieten van een zekere mate van autonomie van de overheid. Het grootste probleem is het bepalen van hoe 'publiek' een onderneming moet zijn om van een 'openbare' onderneming te kunnen praten. Er zijn twee uitersten, aan de ene kant kan een onderneming met een klein overheidsaandeel een privé-onderneming lijken, aan de andere kant, met bijna 100 procent overheidsaandelen, kan een onderneming niets anders lijken dan een bureaucratische instantie. Er kunnen drie brede generalisaties worden gemaakt over overheidsbedrijven: 1. Ze houden een grote mate van publiek eigendom in. Vaak wordt gebruik gemaakt van een minimaal 51% staatseigendom als de drempel om een onderneming te classificeren als een publieke onderneming. In grote corporaties is soms een veel kleiner percentage voldoende. De term 'gemengde onderneming' wordt gebruikt om een categorie van ondernemingen te beschrijven die gezamenlijke eigendom zijn van de overheid en de particuliere sector. 2. Overheidsbedrijven hebben enige controle over het beheer door de overheid. 3. Overheidsbedrijven produceren goederen en diensten die verkocht kunnen worden, in tegenstelling tot publieke goederen zoals defensie of straatverlichting die de ontvangers niet rechtstreeks maar via belastingen betalen.

Voordelen: (1) Ze zijn een efficiënt economisch ontwikkelingsinstrument in situaties waarin goederen of diensten die nodig zijn voor productieve activiteiten niet worden geleverd door de privé-sector vanwege de hoge investeringskosten en de lage verwachte winst. Bv: internettoegang in kleinere gemeenschappen. (2) zoals directe levering, is de informatie die nodig is vaak lager dan bijvoorbeeld bij regelgeving. (3) overheidsbedrijven kunnen het publieke beheer van een beleidsdomein vereenvoudigen als uitgebreide regelgeving al bestaat.

(4) winst uit overheidsbedrijven kan ten goede komen aan de nationale schatkist, het kan de overheidsuitgaven in andere gebieden ondersteunen.

Nadelen: (1) overheden vinden ze moeilijk te controleren. (2) overheidsbedrijven kunnen minder efficiënt zijn in operaties omdat de verliezen niet snel leiden tot faillissement, wat wel zo zou zijn in de private sector. (3) veel overheidsbedrijven, zoals diegenen die elektriciteit en water voorzien, oefenen een monopolie uit waardoor zij de kosten van hun ondoeltreffendheid kunnen doorspelen naar hun klanten.

➤ Quangos

= ‘quasi-autonome non-gouvernementale organisaties’

Quangos hebben veel dezelfde kenmerken als publieke ondernemingen of overheidsbedrijven, maar opereren verder van de overheid af, als quasi-onafhankelijke, zelf-organiserende actoren. Ze genieten vaak van een monopolie toegekend door de overheid, maar deze licentie kan op elk moment weer worden ingetrokken door de overheid.

Voordelen van quangos voor overheden: het is mogelijk dure overheidsactiviteiten over te geven aan lokale autoriteiten. Maar dit kan ook een nadeel zijn, aangezien de controle van de overheid over haar activiteiten soms heel indirect is.

➤ Partnerhips

De publiek-private samenwerking (PPP=Public-Private Partnership) is een gemengde vorm van markt- en overheidsreorganisatie, die onlangs in een stroomversnelling is gekomen, en in sommige gevallen gestimuleerd wordt door publieke conflicten over de privatisering en uitbesteding van openbare diensten. Bv: de uitbesteding van de levering van goederen en diensten. Echter, sommige van deze samenwerkingen bestaan in de eerste plaats om de capaciteit en de stabiliteit van de privé-actoren in de sector te versterken. Deze publiek-private samenwerking heeft als doel de betrokkenheid tussen de overheid en maatschappelijke organisaties te bevorderen.

➤ Family, Community, and Voluntary Organizations

In alle samenlevingen, familie en burens, of familie en buurtorganisaties, zoals de kerk of goede doelen, zorgen voor talloze goederen en diensten, en de overheid kan maatregelen nemen om hun rol uit te breiden op een manier die haar beleid ten goede komt. Het karakteristieke element van dit instrumenttype is dat het geen of weinig betrokkenheid heeft van de overheid. De gewenste taak wordt uitgevoerd op vrijwillige basis door niet-gouvernementele actoren. In sommige gevallen echter, moeten de regeringen de voorwaarden scheppen waaronder vrijwillige actoren werken. In andere regeringen besluiten ze bewust om niets te doen (‘non-decision’) bij een erkend openbaar probleem, omdat ze geloven dat er al een oplossing wordt geleverd, of zal geleverd worden, door andere sociale actoren. Deze diensten worden vaak aangeboden door NGO’s op vrijwillige basis. Vrijwilligersorganisaties produceren ‘activiteiten die vrijwillig zijn in de dubbele betekenis dat ze vrij zijn van (staats)dwang en vrij zijn van economische beperkingen van de verdeling van de winst. Voorbeelden: vrijwillige organisaties in de gezondheidszorg en het onderwijs, die voedsel geven aan armen en een tijdelijk onderdak bieden aan mishandelde vrouwen en weggelopen kinderen. Deze organisaties zijn een nog steeds veelgebruikt middel van de aanpak van maatschappelijke problemen van vandaag. De non-profit organisaties voor vrijwilligerswerk leveren meer diensten op dan de overheid zelf.

In theorie zijn vrijwillige organisaties een efficiënte manier voor de meeste economische en sociale diensten te leveren. Als het haalbaar zou zijn, zou het kostenbesparend zijn om sociale

veiligheid en gezondheidszorg uit te besteden aan vrijwilligers. Vrijwilligersorganisaties zijn ook heel flexibel. Ze zorgen tevens voor een gemeenschapsgevoel, sociale solidariteit of cohesie, en politieke participatie. Toch zijn er ook enkele limieten: er bestaat geen hiërarchie van een formele bureaucratie, en ze vragen veel tijd en energie. Ze kunnen ook niet worden ingezet om grote economische problemen op te lossen, zoals technologische innovatie en verbeterde technologie. Families en gemeenschappen moeten worden aangevuld door andere instrumenten om sociale problemen van deze tijd op te lossen.

➤ Market Creation

Het meeste belangrijke type van beleidsinstrumenten is de marktorganisatie. De vrijwillige interactie tussen consumenten en producenten, waarin de eerste op zoek gaat naar dingen die ze kunnen kopen en de laatste die op zoek is naar de hoogst mogelijk winst, resulteert in een relatie waarin beide partijen worden voldaan. In theorie is het doel van beide partijen hun eigenbelang nastreven, maar de samenleving in zijn geheel wint uit deze interactie aangezien dit ervoor zorgt dat wat er wordt gevraagd, aan de laagste prijs wordt aangeboden. Toch is er ook overheidsactie nodig om de markt te creëren en de uitwisseling te regelen. Zo worden de rechten van kopers en verkopers beveiligd door contracten via rechters, politie en door de bescherming van kopers-en verkopersgroepen. Overheden kunnen gebruik maken van een verscheidenheid aan regelgeving, financiële en informatie-gebaseerde hulpmiddelen om de marktactiviteiten te beïnvloeden. Echter, ze gebruiken hun organisatorische middelen om de markt te creëren. Een manier waarop dit kan gedaan worden is door het creëren van eigendomsrechten via de vergunningsstelsels van de overheid. De markt wordt gecreëerd door het instellen van een vaste hoeveelheid van verhandelbare rechten om een bepaalde bron te verbruiken, dat het effect heeft van het creëren van een kunstmatige schaarste van een publiek goed, en waardoor het prijsmechanisme in zijn werk gaat. De middelen kunnen radio, televisie.. zijn, dingen die niet schaars worden op korte termijn, tenzij de overheid actie onderneemt. Marktschepping is een kenmerk van internationale milieu-overeenkomsten, zoals bijvoorbeeld het Kyoto Protocol over de uitstoot van broeikasgassen.

Een voordeel van veilingen van eigendomsrechten op de markten is dat ze eenvoudig zijn uit te voeren. De overheid, gebaseerd op wat zij denken dat de maximale hoeveelheid is van een goed of dienst dat moet worden toegestaan, stelt een plafond en laat dan de markt de rest doen. Nog een voordeel, ze zijn flexibel, zodat de overheid de discretionaire bevoegdheid heeft om het plafond te veranderen wanneer het wil. Het maakt het ook mogelijk de subjecten hun gedrag aan te passen op basis van veranderingen in hun omstandigheden. Een derde voordeel betreft de zekerheid die veilingen bieden dat alleen een vast bedrag van een bepaalde activiteit kan optreden, iets dat niet mogelijk is bij andere gemengde instrumenten.

Nadelen: ze stimuleren speculatie, waardoor speculanten de prijzen de hoogte injagen en alle rechten voor zich houden door hoog te bieden, waardoor de toetredingsdrempel voor kleine bedrijven en consumenten veel te hoog ligt. Ook is het zo dat diegenen die geen rechten kunnen kopen, worden aangespoord om te bedriegen, terwijl in het geval van heffingen of subsidies zij een alternatief zouden hebben, zij het vaak tegen een hoge prijs. Veilingen kunnen ook zorgen voor veel verzet van de getroffen en als gevolg van de extra kosten die zij moeten betalen in de aankoop van de rechten.

Een andere manier waarop regeringen markten kunnen creëren of versterking is door de privatisering van overheidsbedrijven, met name als deze ondernemingen eerder al een staatsgesteund monopolie had op de productie of distributie, of beide, van een bepaald goed of dienst. Dit komt eigenlijk neer op de overdracht van een overheidsbedrijf naar de particuliere

sector en de transformatie van het doel van de onderneming van openbare dienstverlening tot de maximalisatie van de aandeelhouderswaarde.

In westerse landen, waar er een veel kleiner aantal overheidsbedrijven is, is een veel voorkomende vorm van privatisering de uitbesteding van overheidsdiensten. Dwz de overdracht van verschillende goederen en diensten die eerder 'in-house' waren door overheidswerknemers en die nu 'outsourced' of uitbesteed zijn aan particuliere bedrijven. Sommigen zien deze switch als een welvaartswinst, anderen zijn van mening dat deze werknemers veel minder betaald zullen worden, al doen ze eigenlijk hetzelfde werk.

Een veel besproken maar weinig gebruikte vorm van marktcreatie door de overheid is gebaseerd op vouchers of (waarde)bonnen. Deze door de overheid afgegeven certificaten hebben een monetaire waarde die de consument kan gebruiken om een bepaald goed of dienst te verkrijgen bij hun gewenste leverancier. Door deze bonnen kunnen consumenten relatief een vrije keuze maken in de markt, maar alleen bij specifieke types of een specifieke hoeveelheid van goederen. Dit bevordert de concurrentie tussen de leveranciers, wat de kwaliteit verbetert en de kosten verlaagt voor de overheid.

In sommige omstandigheden is het oprichting van markten een sterk aanbevolen instrument. Het is een effectief en efficiënt middel van het verstrekken van de meeste particuliere goederen en kan ervoor zorgen dat de middelen worden besteed alleen voor die goederen en diensten die door de samenleving worden gewaardeerd, zoals ook blijkt in de bereidheid van het individu om te betalen.

Toch is de markt in sommige gevallen een ongeschikt instrument. Markten kunnen geen publieke goederen aanbieden, ze kunnen niet gebruikt worden voor straatverlichting, politie, defensie, en andere goederen en diensten die gewaardeerd worden door de samenleving. In sommige gevallen voldoet een markt ook alleen aan de behoeften van diegenen die het vermogen hebben dingen te betalen.

Daarom is een 'vrije markt' niet vaak gebruikt als beleidsinstrument. Wanneer een overheid dit toch doet om een publiek probleem aan te pakken, worden er vaak ook andere instrumenten gebruikt, zoals regulering om consumenten te beschermen; vaak gaat het ook samen met subsidies om de gewilde actie te promoten.

F. De aard van beleidsalternatieven

Beleidsformulering gaat over het kiezen uit deze vormen van beleidsinstrumenten die kunnen worden gebruikt voor specifieke beleidsproblemen aan te pakken, en vervolgens het analyseren van deze keuzes in termen van zowel hun technische als hun politieke haalbaarheid, met het oog op hun aantal te verminderen tot een kleine groep van alternatieve cursussen van de actie die beleidsmakers kunnen gebruiken in de volgende fase van het beleidsproces. Welke instrumenten precies worden geselecteerd, hangt natuurlijk af van de aard van het probleem, diegenen die de analyse uitvoeren, hoe het wordt uitgevoerd, en welke ideeën over mogelijke acties de analisten aanbrengen in de discussie. De beleidsformulering is dus complex met een breed scala van mogelijke keuzes en combinaties van beleidsinstrumenten naar potentiële beleidsopties of alternatieven. Peter Hall heeft in zijn werk over de economische beleidsverandering in Groot-Brittannië 3 verschillende mogelijke types van verandering geïdentificeerd: first-order change waarin alleen de instellingen van beleidsinstrumenten variëren; second-order change waarin verandering is opgetreden in de basisvormen of -categorieën van instrumenten die worden gebruikt om beleid uit te voeren; en third-order change waarin de doelstellingen van het beleid zijn gewijzigd. Er zou ook nog een vierde verandering onderscheiden kunnen worden: de wijzigingen met betrekking tot abstracte *beleidsdoelen* of meer concrete

programma-specificaties, verwijzend naar de uiteinden van de beleidsvorming; en verwijzend naar het fundamentele *beleidsinstrument type* of geslacht. Voorstellen van beleids- en programmaveranderingen hebben de neiging voort te vloeien uit nieuwe actoren in de bestaande beleidsprocessen, terwijl wijzigingen met betrekking tot de soorten instrumenten en onderdelen de neiging hebben om te ontwikkelen tussen bestaande actoren wanneer hun voorkeuren wijzigen:

Een model van de effecten van de aanwezigheid of afwezigheid van nieuwe actoren en ideeën over de verschillende soorten beleidsopties:

	Presence of New Actors	Continuity of Old Actors
Presence of New Ideas	Options relating to changes in policy goals	Options relating to changes in program specifications
Continuity of Old Ideas	Options relating to changes in instrument types	Options relating to changes in instrument components

In de praktijk is er vaak een sterke tendens richting de overweging van stapsgewijze opties in de formulering van een beleid, dwz in de richting van veranderingen in instrumentcomponenten.

F.1. De rol van beleidssystemen in de beleidsformulering

Beleidsmakers hebben de neiging om een gemeenschappelijke manier van kijken naar en omgaan met een probleem te ontwikkelen. Dit suggereert dat beleidssystemen een belangrijke rol spelen in het proces van beleidsformulering. Sabatier (1988) betoogt dat de aard van het beleidssysteem dat verantwoordelijk is voor de formulering van een beleid, een belangrijk element is in de analyse van de beleidsverandering, zoals coalitie-leden bemiddelen over de uitwisseling van belangen en ideeën in de publieke beleidsvorming. De ‘samenhang’ of ‘geslotenheid’ van beleidssystemen is een belangrijke factor die invloed heeft op de neiging om nieuwe of innovatieve beleidsoplossingen te ontwikkelen uit het beleidsformuleringsproces. Zoals Kriesi en Jegen (2001) dachten: ‘het sterrenbeeld van de acteur weten is als de parameters weten die de keuzes bepalen tussen de inhoudelijke beleidsopties. Een van de belangrijkste factoren die van invloed is op het beleidssysteem om beleidsopties met ingrijpende veranderingen te genereren, is een subsysteem structuur die het mogelijk maakt nieuwe actoren en nieuwe ideeën in te brengen in beleidsberaadslagen.

De relevant algemene types van beleid die de uitkomsten van het beleidsvormingsproces bepalen:

		Receptive to New Actors	
		<i>No</i>	<i>Yes</i>
Receptive to New Ideas	<i>No</i>	Closed subsystem	Resistant subsystem
	<i>Yes</i>	Contested open subsystem	Open policy subsystem

De verwachte samenhang tussen de structuur van het beleidssysteem en de soorten van beleidsopties ontwikkeld in het beleidsvormingsproces:

		Entrance of New Actors	
		<i>No</i>	<i>Yes</i>
Availability of New Ideas	<i>No</i>	<u>Closed policy subsystem:</u> Program instrument tinkering, with instrument settings within existing paradigm	<u>Resistant policy subsystem:</u> Policy experimentation, working with new instruments within existing paradigm
	<i>Yes</i>	<u>Contested policy subsystem:</u> Program reform within existing range of policy instruments	<u>Open policy subsystem:</u> Policy renewal; inclusion of alternative instruments

G. Conclusie: inzicht in de formulering van beleidsstijlen als een functie van beleidregimes

Wat voor soort regime er bestaat in een bepaalde sector of probleemgebied is van groot belang in het begrijpen van de dynamiek van de beleidsvorming van dat gebied. Welke beleidsopties op de institutionele agenda zullen worden beschouwd als serieus voor adoptie, de soorten van oplossingen of opties waarvan gedacht wordt dat ze haalbaar zijn voor het oplossen van beleidsproblemen, en de soorten instrumenten die worden geselecteerd om de problemen aan te pakken, zijn grotendeels een functie van de aard en de motivatie van de belangrijkste actoren gehuld in de beleidssystemen en de ideeën die zij bezitten.

Hoofdstuk 6: Public Policy Decision-Making (besluitvorming)

De **fase van besluitvorming** in de beleidscyclus is het moment waarop een , meerdere of geen enkele van de vele opties, die grondig onderzocht en bediscussieerd zijn geweest in de vorige 2 fasen van de beleidscyclus, goedgekeurd worden. In deze fase wordt een officieel besluit genomen in verband met het soort beleid dat zal uitgevoerd worden.

Er dienen enkele belangrijke opmerkingen gemaakt te worden bij deze besluitvormingsfase (~definitie Brewer & DeLeon):

- 1) De fasen van besluitvorming is gegrond in de voorafgaande fasen van de beleidscyclus. Het is zeker geen alleenstaande fase, haar roots bevinden zich reeds in de voorgaande fasen.
- 2) Alles draait om de keuze tussen verschillende beleidsalternatieven.
- 3) Verschillende soorten besluiten kunnen het resultaat zijn van deze fase. Er kunnen 'positieve besluiten' uit de bus komen, waarbij de overheid een bepaald publiek probleem wil aanpakken en na implementatie daadwerkelijk verandering wil verwezenlijken. Maar 'non-decision making' is even belangrijk, dit houdt in dat de overheid beslist om niets nieuw te doen ivm een bepaald publiek probleem, om geen actie te ondernemen. Dit kan ook een soort van beslissing zijn.
- 4) besluitvorming is geen technische oefening, de beslissing creëert 'winnaars' en 'verliezers'
- 5) het is de meest politieke fase in de hele beleidscyclus

A. Actoren in het besluitvormingsproces

Het aantal relevante politieke actoren daalt aanzienlijk wanneer het besluitvormingsproces is bereikt. Waar bij de agenda-setting fase in theorie elke actor in het volledige beleidsuniversum betrokken kan raken, is bij de besluitvorming de relevante groep politieke actoren beperkt tot diegenen met de autoriteit om bindende, publieke beslissingen te nemen. Hiermee bedoelen we diegenen die een officiële functie bekleden in de regering. Alleen politiciers, rechters en overheidsinstanties die werkelijk bevoegd zijn om beslissingen te nemen, mogen participeren in deze fase van de beleidscyclus (zij hebben een 'voice' en een 'vote'). Dit wil niet zeggen dat andere actoren niet actief kunnen participeren of een invloed kunnen uitoefenen bij de besluitvorming. Dergelijke andere actoren kunnen belangrijke invloed uitoefenen en zijn belangrijk bij allerlei lobby-activiteiten om zo de functiebekleders te overtuigen en aan te moedigen om bepaalde besluiten te nemen en andere te vermijden (dezen hebben alleen een 'voice', geen 'vote'). Deze besluitvormers mogen wel niet eender welke beleidsbeslissing die ze willen zomaar nemen, de mate van vrijheid in het nemen van beslissingen is bepaald door een aantal beperkende regels en structuren opgelegd door politieke en administratieve instanties, alsook door een reeks ideeën en paradigma's en de politieke omstandigheden waarin deze functioneren.

Constitutionele afspraken en regels met betrekking tot de structuur en het leiden van publieke instellingen en overheidsinstanties verschillen naargelang het politieke systeem van een land.

Parlementaire democratieën zoals Australië, Groot-Brittannië en Canada → kabinet en bureaucratie vaak alleen verantwoordelijk voor het nemen van besluiten omtrent het beleid.

Presidentiële systemen zoals VS → macht om beslissingen te nemen ivm beleid ligt bij de uitvoerende macht MAAR legislatieve goedkeuring van die beslissingen is vereist (intense onderhandelingen met de wetgever waardoor sommige beslissingen worden afgewezen).

Op het micro niveau, verschillende regels ivm welke beslissingen door welke overheidsinstantie mogen gemaakt worden + ook regels ivm de procedures die moeten gevolgd worden.



‘Action Channels’= geregulariseerde set van standaardprocedures om tot bepaalde types van besluiten te komen (verklaren het routinematige, repetitieve karakter van politieke besluitvorming).

Verskillende besluitvormers die in een gelijkaardige institutionele omgeving opereren, kunnen zelfs indien ze met hetzelfde probleem te maken hebben anders reageren.

⇒ Zelfs met standaardprocedures en regels, zal de besluitvorming variëren naargelang de structurele en institutionele context van de situatie waarin het besluit genomen moet worden.

B. Besluiten: Negatief, Positief en Non-decisions

De inhoud van besluiten kan heel gevarieerd zijn maar het fundamentele effect van zo’n besluit is dat het ofwel de status quo behoudt, ofwel de status quo verandert.

‘Positieve besluiten’ → verandering in de status quo

‘Negatieve besluiten’ → vrijwillige keuze gemaakt om de status quo te behouden zoals die nu is

‘Non decisions’ → de mogelijkheid om verandering aan te brengen of af te wijken van de status quo wordt zelfs niet in overweging genomen, dit is reeds bepaald in de beleidsbepaling -of agenderingsfase.

Non decisions als besluitvorming is reeds het onderwerp van veel wetenschappelijke studies, om zo na te gaan wat de effecten zijn van ideologische, religieuze en andere gelijkaardige factoren die de besluitvormers blind maken voor de nood om in te grijpen bij bepaalde publieke problemen.

Heel weinig onderzoek is reeds gedaan omtrent de negatieve besluiten. Deze negatieve besluiten zijn situaties waarin de beleidscyclus simpelweg wordt stopgezet. Het proces gaat niet verder naar de fase van implementatie maar houdt hier halt en bevestigt dat de status quo goed is en behouden kan blijven zoals de situatie op dat moment is. \longleftrightarrow in het geval van non decisions worden bepaalde opties eruit gefilterd in de vroegere fases van de beleidscyclus, hier wordt wel overgegaan op de implementatie van de daadwerkelijk genomen besluiten.

Uitkomst besluitvormingsfase dus **afhankelijk van:**

- Operationalisering van eerdere fases in de beleidscyclus, die enerzijds sommige opties filteren en anderzijds bepaalde opties laten doorgaan
- Actoren die in deze fase actief zijn, hun overtuigingen en de context waarin ze werken

C. Eerste klassieke modellen van besluitvorming: Rationalisme & Incrementalisme

C.1 Het rationele model

Zoektocht naar meest maximale oplossing voor complexe problemen waarbij informatie relevant voor het beleid gezocht en verzameld wordt, en vervolgens op een wetenschappelijk manier gebruikt wordt om de verschillende beleidsopties te overwegen. Deze visie op besluitvorming parallel met het marktgedrag van kopers en verkopers (kosten minimaliseren en zo laag mogelijk houden, maximale winst nastreven).

Volgens deze theorie gaan de actoren betrokken bij de besluitvorming volgende opeenvolgende activiteiten uitvoeren die zullen leiden tot het uiteindelijke besluit:

- vastleggen van een doel voor oplossing probleem
- exploratie van alle mogelijke strategieën om doel te bereiken
- voorspelling alle belangrijke gevolgen van beleidsalternatieven
- inschatten van waarschijnlijkheid van gevolgen
- tot slot, de keuze van de strategie met grootste baten en kleinste kosten

Dit model is 'rationeel' in die zin dat het procedures voorschrijft voor besluitvorming die zal kiezen voor het besluit dat op de meest efficiënte manier en met de meest efficiënte middelen het gewenste beleidsdoel zal bereiken.

De filosofische achtergrond van dit model: verlichting en het positivisme → deze stromingen zochten naar wetenschappelijk informatie om de menselijke bestaanswijze te verbeteren. Dit model gaat ervan uit dat maximale outcomes kunnen verwezenlijkt worden door de verzameling van relevante informatie waaruit vervolgens het beste alternatief geïdentificeerd en geselecteerd kan worden.

Deze methode staat ook bekend als de **wetenschappelijke methode, ingenieursmethode of managersmethode**: neutrale, technische benadering voor het oplossen van een probleem. De beslissingnemers worden geacht te opereren als techniekers of business managers, die informatie verzamelen en analyseren en op die manier de meest efficiënte en effectieve manier vinden om het probleem op te lossen

Oorsprong van dit model:

Fayol (Frankrijk) → 'turn-of-the-century French coal industry' studies

Gulick (GB) en Urwick (VS) → 'POSDCORB model of management': organisaties moeten om hun prestaties te maximaliseren, systematische planning, organisatie, staffing, coördinatie, reporting en budgetteren van hun activiteiten verwezenlijken.

*KRITIEK rationele model

In praktijk niet altijd mogelijk om volledige, zuivere rationaliteit te bereiken ten gevolge van beperkte tijd en informatie MAAR veel analisten zagen dit niet zozeer als onoverkomelijke problemen.



Bekendste criticus: **Herbert Simon**, volgens hem zijn deze beperkingen onvermijdelijk en wel degelijk een probleem om zuivere rationaliteit en outcome maximalisatie te bekomen!

1* cognitieve beperkingen: deze vorm van besluitvorming gaat ervan uit dat voor maximaal resultaat te bekomen, *alle* mogelijke alternatieven en de bijhorende kosten afgewogen moeten worden, vooraleer een besluit wordt genomen. Dit kan niet, het is bijna onmogelijk om een oneindig aantal mogelijke opties in overweging te nemen!
=> 'Bounded rationality': notie van uiterste maximalisatie vervangen door beperkter aantal alternatieven die aannemelijk lijken (vaak obv ideologische, professionele of culturele grond)

2* het rationele model gaat ervan uit dat de besluitvormers de gevolgen van elk alternatief al op voorhand kennen, wat praktisch nooit het geval is!

3* politieke rationaliteit: intrinsiek, ambigu en politiek van aard

4* Satisficing ipv maximizing: besluiten obv rationeel model kunnen nooit tot maximalisatie leiden, het zal alleen maar leiden tot satisficing (zich tevreden stellen) van de criteria die de besluitvormers voor zichzelf opgesteld hadden.

C.2 Het incrementele model (Lindblom)

Twijfel over en kritiek op het rationele model hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van een tweede belangrijk model van besluitvorming, nl. het incrementele model. Deze theorie zoekt de verklaring van de manier waarop besluitvorming gebeurt, in het daadwerkelijke gedrag van besluitvormers in het echte leven, in echte besluitvormingssituaties.

➔ Charles Lindblom (Yale university) heeft de inzichten zoals 'bounded rationality' en 'satisficing behaviour' van Simon gekoppeld aan zijn eigen ervaring en zo dit alternatieve model ontwikkeld

Besluitvorming wordt in dit model gezien als een politiek proces gekenmerkt door onderhandeling en compromis tussen de besluitvormers. De besluiten genomen hier eerder wat politiek aanneembaar is en wat mogelijk of optimaal is dan wat technisch verlangd wordt en maximaal is (~rationeel model).

Incrementeel
politiek aanneembaar
wat mogelijk is
optimaal

rationeel
technisch best
maximalisatie

Belangrijkste kenmerken van strategie voor besluitvorming volgens dit model:

- Alleen analyseren van een beperkt aantal vertrouwde alternatieven van beleid
- vermenging van de beleidsdoelstellingen met andere waarden
- remediëren i.p.v. proactief optreden
- opeenvolging van trials and errors, en vervolgens weer trials
- beperkt aantal gevolgen in overweging nemen, meer bepaald alleen die gevolgen bekijken van een alternatief dat als belangrijk beschouwd wordt
- fragmentatie van analytisch proces door deelname meerdere actoren

Lindblom's visie ~ 'science of muddling through': diegenen die besluiten vormen moeten voortdurend voortbouwen op bestaande situaties, stap voor stap en wel met kleine stapjes tegelijkertijd. Besluiten waartoe men komt verschillen daarom slechts in zeer kleine mate van de besluiten die reeds bestaan. Kleine wijzigingen tov de status quo, de verandering tov deze status quo bij besluitvorming is m.a.w. incrementeel.

Volgens Lindblom 2 redenen waarom besluiten meestal niet erg verschillen van de bestaande status quo:

- 1) door onderhandelingen
- 2) door het bestaan van standaardprocedures

Verder moet er volgens Lindblom geen onderscheid gemaakt worden tussen middelen en doelstellingen (zoals wel het geval is bij het rationele model). De essentie van het incrementalisme schuilt hem volgens Lindblom in het proberen systematiseren van de besluitvormingsprocessen door de nadruk te leggen op politieke eensgezindheid en het leren uit de trial and error. En niet door, zoals bij de rationele methode het geval is, toevallig tot een of ander willekeurig besluit te komen zonder enige vorm van strategie of door het nastreven van pseudo-maximalisatie. De probleemoplossing ipv de doelstellingvinding staat hier centraal!

*KRITIEK incrementele model

1* normatieve kritiek

- geen oog voor richting, gebrek aan oriëntatie op het doel
- conservatief model
- ondemocratisch, het stelt besluitvorming voor als onderhandelingen tussen een selecte groep van ervaren beleidsactoren
- kortzichtig, het model werd bekritiseerd voor het feit dat het kortzichtige besluiten zou genereren die negatieve, omgekeerde gevolgen zouden kunnen hebben voor de samenleving op lange termijn

2* analytische kritiek

- alleen voor problemen aan te pakken in situaties met continuïteit en beschikbaarheid van middelen voor het aanpakken van die problemen
- alleen voor stabiele beleidsomgeving, dit model voor besluitvorming kan niet werken in ongewone situaties zoals crisis.

D. Alternatieven voor de klassieke modellen van besluitvorming

D.1 Mixed-Scanning Model (Etzioni)

De tekortkomingen van het rationele model en incrementele model overbruggen door elementen van beide modellen te combineren.

Besluitvorming 2 fasen:

1. 'Pre-decisional' or 'representative' fase: belang/ernst van een bepaald probleem inschatten en dit 'framen' (~incremental)
2. 'Analytical' fase: specifieke oplossingen aanhalen, onderzoeken en het belang ervan schatten in de situatie (~rationeel)

Optimale besluitvorming kan zo het resultaat worden van het eerst scannen van alternatieve besluiten, waarna een gedetailleerd onderzoek volgt van de meest relevante en bruikbare alternatieven. Hier is

meer innovatie mogelijk dan het geval is bij het incrementele model, zonder de onrealistische besluiten van het rationele model.

- ➔ Gelijkaardig 2-fasen model van besluitvorming: ‘The Poliheuristic model’
fase 1: gebruik van allerlei cognitieve ‘shortcuts’ (heuristieken of standaardprocedures)
fase 2: beperkt aantal alternatieven onderworpen aan een meer rationele, ‘maximizing’, analyse

Niet echt duidelijk hoe deze modellen nu precies verschillen van de rationele en incrementele modellen. Deze modellen al gauw vervangen door Garbage-can model (dat hieronder besproken zal worden)

D.2 Irrationeel model: The Garbage-Can Model (Marsh & Olson)

Besluitvorming erg ambigu en onvoorstelbaar proces, slechts beperkt gericht op het zoeken naar middelen voor het bereiken van bepaalde doelen.

Gebruik garbage-can metafoor om de aura van wetenschappelijke autoriteit die gekoppeld was aan besluitvorming door voorgaande theoretici proberen weg te werken: vuilbak waarin verschillende problemen en oplossingen zijn gedumpt door de deelnemers. De mix van afval in een vuilbak hangt deels af van de labels die op de verschillende vuilbakken zijn gekleefd; het hangt ook af van welk soort afval wordt geproduceerd op het moment, van de mix aan vuilbakken die beschikbaar zijn en van de snelheid waarmee de vuilnisbakken ingezameld worden en weer van de situatie verwijderd worden.

Dit model gaat ervan uit dat

- doelstellingen vaak niet gekend, geen zicht op oorzaak-gevolg relaties
- actoren bepalen doelstellingen en kiezen de middelen al gaande weg in het beleidsproces
- besluitvorming vaak ad hoc, toevalligheden

*KRITIEK garbage-can model

1* geldt enkel voor bepaald type van besluitvorming in een specifieke politieke of organizationele omgeving of context

2* deze vorm van besluitvorming komt vaak voor op momenten wanneer beleidsparadigma's in transitie zijn

E. The ‘Decision Accretion’ Model of Decision-Making

Carol Weiss: besluitvorming is niet iets dat plaatsvindt in a ‘brisk and clear cut style’, in een bepaalde setting of instelling, op een bepaald punt in de tijd. Veel besluiten worden in stukken genomen, in verschillende lagen over een relatief lange periode in de tijd door de acties van verscheidene beleidsactoren. Het ontstaan van een besluit is afhankelijk van de aard van het besluit dat gemaakt moet worden en de structuur van de organisatie die de beslissing maakt.

- ➔ ‘Multiple arenas and multiple rounds’ van besluitvorming voor veel publieke besluitvorming vandaag de dag in onze moderne tijd

F. Conclusion: Revisiting Public Policy Decision-Making Modes

John Forester: ‘Wat rationeel is te doen voor de actoren, is afhankelijk van de situatie waarin ze werken.’ De besluitvormingsstijl en het type van besluit dat genomen wordt, varieert naargelang het issue en de institutionele context.

Volgens Forester is rationele besluitvorming alleen mogelijk als:

- klein aantal participanten
- eenvoudige organisatie
- probleem goed gedefinieerd
- perfecte informatie
- geen urgentie (tijd speelt geen rol)

wanneer aan deze 5 condities voldaan is, is rationele besluitvorming mogelijk MAAR in praktijk zelden voldaan aan alle 5 deze condities tegelijk => andere stijlen van besluitvorming doen zich voor

Variabelen	Dimensie
Actor	Enkelvoudig - meervoudig
Organisatie	Enkelvoudig, gesloten – meervoudig, open
Probleem	Goed gedefinieerd – meervoudig en vaag
Informatie	Perfect – betwist
Tijd	Oneindig – gemanipuleerd

5 mogelijke besluitvormingsstijlen:

1. Optimization
2. Satisficing style
3. Search strategy
4. Bargaining strategy
5. Organizational strategy

Verbetering van model Forester voor typologie van de besluitvormingsstijlen mogelijk (Howlett & Ramesh):

		Complexiteit beleidssubstysteem	
		<i>hoog</i>	<i>laag</i>
Ernst van beperkingen	<i>hoog</i>	Incrementele aanpassing	Satisficing zoeken
	<i>laag</i>	Optimaliserende aanpassing	Rationeel zoeken

Hoofdstuk 7: De toepassing van het beleid

Bij de uitvoering van een beleid komen er meerdere actoren aan bod:

- De burgerlijke besturing & administratieve politici: zij voeren en beheren de acties. Werken vooral mee aan de administratieve kant van beleidsvoering.
- De niet-gouvernementele actoren: zij worden betrokken bij het ontwerp en de evaluatie van het beleid.

A. Actoren en activiteiten in de beleidstoepassing

Eens men de richting en het doel van een beleid bepaald heeft, breidt het aantal actoren zich uit. De bureaucraten vormen daarbij de belangrijkste actor. Zij brengen de intra en inter-organisatie conflicten van publieke vertegenwoordigingen naar voren. Er bestaan verschillende bureaucratische verenigingen (nationaal, provinciaal en lokaal) die elk hun eigen belangen, ambities en tradities hebben.

Men maakt een onderscheid tussen:

Burgerlijk wetten: vormen een basis van principes die bepalen hoe individuen met elkaar en met de staat moeten omgaan. Meestal worden deze wetten neergeschreven.

Statutaire wetten: vervangen of vullen de burgerlijke wetten aan. Daarvoor moeten ze goedgekeurd worden door het parlement. Ze verschijnen in de vorm van aktes.

Men moet steeds rekening houden met deze wettelijke autoriteit! Dit is soms moeilijk als men de samenwerking tussen verschillende doelgroepen wil versoepelen...

Vervolgens kunnen we ook een aantal rechtbanken onderscheiden:

- Onafhankelijke beleidscommissie: houden zich bezig met het ontwikkelen van regels en reguleringen in verband met administratie.
- De verzoekrechtbank: voeren vaak quasi-justitionele functies uit zoals licenties toekennen, het certificeren van personeel en het geven van goedkeuringen.
- Publieke zittingen: vormen een deel van het administratieve proces en verzekeren dat de regels opgevolgd worden.
- Gespecialiseerde adviesrechtbanken en commissies: geven de visies van experts weer inzake specifieke beleidsactiviteiten.

Niet te vergeten zijn tenslotte de doelgroepen (acties van de regering zijn immers bedoeld om de houding en het gedrag van doelgroepen te veranderen). Beleidsvoerders zullen vaak compromissen moeten sluiten met deze doelgroepen om beleidsuitvoering te vergemakkelijken.

B. Toepassingstheorie

Tot de jaren 70 ging men ervan uit dat beleidsimplementatie steeds probleemloos verliep. Beleidsonderzoekers negeerden de politieke valputten en dachten dat de administratieve macht een beleidsbeslissing uitvoerde zodra die genomen werd.

Deze gedachte begon stilaan te veranderen met de publicatie van het werk van Pressman en Wildavsky (1973). Zij bestudeerden de federale programma's voor werklozen in Oakland (California) en stelden vast dat programma's omtrent werkcreatie niet naar behoren werden uitgevoerd!

Dit zogenaamde ‘tweede generatie’ onderzoek zorgde ervoor dat men steeds op zoek ging naar de beste manier om een beleid te voeren. Hierbij bestaan 2 verschillende aanpakken:

- Top down: berust op het ‘effectiviteit’ principe. Gaat ervan uit dat effectiviteit begint bij de publieke bestuurders die het beleid hebben goedgekeurd. Deze aanpak start bij de beslissingen van de regering en onderzoekt dan de mate waarin beleidvoerders erin slagen deze beslissingen uit te voeren.
- Bottom-up: gaat zorgvuldig de acties na van diegenen die betrokken waren bij een beleidsvoering. Effectiviteit verschijnt hier pas als de bureaucraten hun gedrag aanpassen om de doelstellingen van het beleid te halen.

In de jaren 90 ging men weer een stapje verder dan het top down versus bottom-up debat. Men ging nu discussiëren over de instrumenten die belangrijk waren bij het uitvoeren van een beleid. De ‘derde generatie’ van beleidsresearch was begonnen (term van Malcolm Goggin).

C. Eerste en tweede generatiemodellen van publieke beleidstoepassing

Het grote gebrek bij de eerste generatie aanpak was dat ze vooral de focus legde op politici en bestuurders. Het tweede generatie model merkte op dat zij enkel een bijrol speelden in tegenstelling tot bestuurders op een lager niveau en leden van het publiek. Het gebrek van de bottom-up en top down analyse was dan weer ze uitging van de veronderstelling dat besluitmakers een duidelijk doel en richting hebben. In de realiteit echter zijn doelen vaak vaag en onduidelijk omdat ze ontstaan via onderhandelingen.

D. Derde generatiemodel van beleidstoepassing

De implementatie van sommige programma’s zoals het sluiten van een casino of de opening van een nieuwe school, verloopt zonder problemen. Ze berusten immers op een discrete beslissing om een doel te bereiken en het doel omzetten in praktijk is vaak een routine. Maar dit geldt niet voor programma’s die op lange termijn moeten gevoerd worden of chronisch zijn zoals het tegengaan van compulsief gokgedrag. Deze problemen zijn complex en er zijn een hele reeks beslissingen nodig om het aan te pakken.

E. ‘Game theory’

De moeilijkheidsgraad van een beleidstoepassing ligt in:

- de mate waarin men het gedrag van een doelgroep wil veranderen
- de grootte van de doelgroep
- de homogeniteit binnen de doelgroep
-

Zo is een beleid ivm religieuze tolerantie of racisme zeer moeilijk.

Er kunnen verschillende (spel)strategieën (term komt van John Scholz) worden toegepast om een beleid te voeren (dit merkte Hawkins 1984 en Thomas 1989 al eerder op).

Een typische strategie is om implementatie te starten via overtuiging. Door druk uit te oefenen op doelgroepen kunnen zij makkelijker toegevingen doen. Een groot gebrek in deze spelstrategie is dat het geen rekening houdt met de verdelingen binnen de staat zelf.

Dus een tweede spelstrategie wordt naar voren gebracht, de ‘principal-agent theory’.

F. 'Principal-Agent theory'

De macht van de burgerlijke besturing reikt erg ver door de variatie in beleidscontexten. Deze besturing kan bepalen wie de wetten moet gehoorzamen en op welke manier dat moet gebeuren. Zo plaatsen ze politici en administrators in een 'principal-agent' relatie (zoals bijvoorbeeld advocaat-cliënt, dokter -patiënt). Daarbij is de principal afhankelijk van de goede wil van de agent om zijn/haar interesses te begunstigen.

Een probleem bij deze theorie is dat de verantwoordelijken die instaan voor de regelgeving (de agents) zich meer gaan identificeren met de noden van degenen die de regels moeten opvolgen dan met hun politieke principes. Dit ondermijnt de structuur van regelgeving (= theorie van de inneming van regelgeving).

Het besef groeide dat men rekening moest houden met de moeilijkheden in beleidsvoering. Liefst zo vroeg mogelijk in het beleidsproces erkent men deze problemen d.m.v. een beleidsdesign. Men zoekt een gepast antwoord op de beleidsuitdagingen ex ante en niet langer ex post (na de uitvoering van het beleid).

G. Toepassing als beleidsdesign: instrumentkeuzes en een mix van beleid

De principal-agent theorie wees op het belang van de mechanismen die ervoor zorgen dat er een overzicht is op de administratieve actoren. Met een gepaste selectie van de instrumenten, verhoogt men de kansen op slagen van een beleid. Of we het beleidsvoering proces nu van een top down of een bottom-up benadering bekijken, inhoud geven aan een regeringsbeslissing betekent verschillende instrumenten kiezen die het beleid vooruit helpen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- instrumenten die gericht zijn op de inhoud van beleidsoutput (figuur 7.2 pagina 170)
- instrumenten die gericht zijn op de manipulatie van beleidsprocessen (figuur 7.3 pagina 170)

Zie **figuur 7.1** pagina 169 (geeft weer hoe beleidsinstrumenten gerelateerd zijn met de mate waarin ze de markt manipuleren en de actoren die ze innemen)

2 verschillende visies omtrent de instrumentkeuze:

Enerzijds zijn er de economisten die vinden dat instrumentkeuze begint bij het matchen van de specifieke kenmerken van een instrument met de karakteristieken van de job die moet gebeuren. Aan de andere kant zijn er de politieke wetenschappers. Zij zeggen dat de instrumentkeuze afhangt van de politieke macht. Op een puur technische basis zijn alle instrumenten volgens hen vervangbaar.

De Neo klassieke visie (aanhangers van de publieke keuze) vinden dat instrumenten enkel en alleen gebruikt mogen worden voor publieke zaken. De 'welzijnseconomisten' beweren dan weer dat instrumenten wel mogen aangewend worden om de mislukkingen van de markt te corrigeren.

De economen kijken, in tegenstelling tot de politieke wetenschappers, niet naar de empirische onderzoeken naar wat een regering nu eigenlijk wel of niet doet. Zij baseren zich enkel op theorieën.

Een vaak genoemde wetenschappelijke aanpak is die van Bruce Doern (jaren 70). Deze theorie zegt dat alle instrumenten technisch gezien onderling vervangbaar zijn. Een instrument kan dus aangepast worden of vervormd om een opdracht te vervullen. In een liberaal-democratische samenleving kiezen ze gewoon de instrumenten uit die het minst machtig zijn. Deze instrumenten zijn immers het

laagst in kosten en moeite. Men probeert dus eerst met minimale activiteiten een probleem aan te pakken om dan over te gaan naar directe maatregelen.

Instrumentkeuze is dus een complexe activiteit die beïnvloed wordt door factoren zoals de aard van het subsysteem en de welwilligheid om nieuwe actoren en ideeën toe te laten. Om effectief te kunnen zijn moeten ze nauw verwant zijn bij de beleidsdoelen. Ook moeten de instrumenten geïntegreerd kunnen worden bij de reeds bestaande vormen van beleid. Ze moeten dus coherent en consistent zijn (zie **figuur 7.4** pagina 173)

H. Toepassingsstijlen en lange termijn instrument voorkeuren

Regeringen die kunnen omgaan met een complex beleid, gebruiken begeleidende procedure instrumenten zoals de reorganisatie van de regering. Regeringen met een lagere capaciteit en met een lagere complexiteit van problemen kunnen gebruik maken van informatie om het gedrag van beleidsactoren te manipuleren. (schematisch weergegeven in **figuur 7.5** pagina 175)

Voordelen van deze figuur: hoewel de keuze van instrumenten complex is kunnen de patronen verklaard worden door de actoren, instituties en ideeën die beleidsinvoerders gebruiken.

Nadelen van deze figuur: men houdt geen rekening met de verschillende graden van instrumenten, de specifieke context of individuele beslissingen. Dit kan leiden tot een foute instrumentkeuze.

I. Conclusie: complexiteit van het subsysteem en de handelbaarheid als bepalende factoren voor het succes en falen van een beleidsvoering

Een situatie met handelbare problemen en met een lage restrictieve conditie kan resulteren in een volledige implementatie (de problemen kunnen volledig aangepakt en opgelost worden.) Voorbeeld: de bouw van een nieuwe autosnelweg. De bouw ervan leidt tot het verdwijnen van het transport probleem.

Hoog onhandelbare problemen met lage restrictieve conditie kunnen opgelost worden met nieuwe beleidsinstrumenten te experimenteren. Als de restrictieve condities hoger zijn worden er symbolische pogingen ondernomen om het probleem op te lossen (bijvoorbeeld om armoede te elimineren).

Tenslotte als men een situatie heeft met handelbare problemen maar met een hoge restrictieve conditie, wordt implementatie omstreden. Beleidsmakers hebben het in dit geval erg moeilijk om het probleem op te lossen (bijvoorbeeld gezondheidszorg.)

(Al deze situaties staan schematisch weergegeven in **figuur 7.6** pagina 176)

Hoofdstuk 8: beleidsevaluatie: al lerend beleid voeren

Een beleidsanalyse houdt in dat er wordt nagegaan hoe het beleidsproces in de praktijk is verlopen. We hebben eerder al geleerd dat wanneer er een probleem binnen de maatschappij wordt opgemerkt, hiervoor een oplossing moet worden gezocht. Die oplossing noemen we het beleid. De evaluatie is van groot belang voor de goede werking van het beleid. Er wordt in verschillende stappen nagegaan:

- 1) Hoe het beleid tot stand is gekomen
- 2) Welke methodes benut worden
- 3) Welke doelen er voor ogen worden gesteld

Resultaat is dan dat het vooropgestelde probleem wordt opgelost, dit ofwel door een kleine aanpassing in het proces of anderzijds door grote veranderingen door te voeren.

In dit hoofdstuk gaan we concreet na hoe de evaluatie tot stand komt, welke problemen hiermee gepaard gaan, tot welke resultaten de evaluatie leidt en de verschillende soorten evaluaties die bestaan met de bijpassende beleidsverandering.

A. Positivistische versus niet-positivistische beleidsevaluatie

Vroeger stond beleidsevaluatie gelijk met een neutrale en technische manier om succes van een bepaald beleid te bepalen.

Volgens David Nachmias is deze evaluatie gelijk aan : ‘een objectief, systematisch en empirisch onderzoek van de effecten van een beleid’.

Tegenwoordig zijn de doelen van een beleid zelden expliciet & duidelijk, vaak zijn ze subjectief interpreteerbaar. De objectieve analyse die ermee gepaard gaat is beperkt.

In de jaren '60 en '70 ontdekte men dat het moeilijk is om een maatstaf op te stellen voor de goede evaluatie.

Want evaluatie is niet enkel gelijk aan verbeteren van de methode, het houdt ook in dat er kritiek wordt gegeven. Het post-positivistische perspectief houdt in dat er geen correcte manier is om een evaluatie te formuleren, want het begrip kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Het is bovendien fout om louter op een evaluatie te vertrouwen om het succes van een beleid te beoordelen.

B. Beleidsevaluatie als een vorm van leren

We kunnen de evaluatie zien als een leerproces. Dankzij de evaluatie hebben we een beeld van het resultaat van het beleid. Daarnaast heeft de evaluatie ook een educationele factor voor de beleidsvoerders. Ze leren eruit bij voor volgende situaties. De evaluatie is een iteratief proces van aanpassen en aanvullen. Aan de hand van voorgaande fases in het beleid kunnen we de middelen en de doelen aanpassen.

Onder “leren” kunnen we 2 opvattingen verstaan

- Bewuste, vooruitstrevende en cognitieve consequenties van het leren uit beleidsevaluatie. Poging om beleid bij te stellen aan de hand van consequenties van het voorgaan en nieuwe informatie. (Peter Hall) Er wordt onderzoek gedaan naar de oorzaken waarom een beleid al dan niet lukt.

- Volgens Hecho is leren een onbewust, haast automatisch proces. Het is een iteratief proces, trial and error. We moeten leren uit onze fouten en deze aanpassen naar de toekomst toe om zo succesvol ons doel te bereiken.

Het beleid wordt aangepast wanneer de omgeving verandert, samenleving en beleidvoering gaan hand in hand en moeten op elkaar afgestemd zijn.

Er bestaan verschillende soorten evaluaties:

- (1) Een les trekken uit het voorgaand (theorie van Richard Rose) : welke beleidsinstrumenten zijn geslaagd en mislukt in welke omstandigheden
- (2) Sociaal leren: beleidsvoerders die trachten de maatschappij te veranderen los van het formele beleidsproces. Bij deze vorm van leren, brengen mensen elkaar iets bij.

B.1. Evidence-based policy-making as policy learning

Men stapt af van het puur formele en neigt naar de empirie, men probeert van fouten uit het verleden te leren. Men beseft dat er vaak een mismatch ontstond tussen datgene wat men theoretisch beweerde en het resultaat in de praktijk. Het rationele element overheerste te sterk.

B.2. Inschatten van success of mislukken van beleid

Het evalueren van een beleid is niet altijd even makkelijk. De complexiteit van het inschatten van succes of mislukking ligt daarvan aan de grondslag. Er zijn geen vaste criteria aanwezig om succes of falen in te schatten. Er zijn bovendien talrijke manieren waarop een beleid kan mislukken of slagen.

Een beleid kan op twee manieren (mis)lukken:

- Het kan effectief (substantief) (mis)lukken, dat wil zeggen dat het eindresultaat (niet) kan worden geboekt.
- Het kan (mis)lukken in procedurele termen, dit wil zeggen dat het beleid wettig of onwettig kan worden verklaard, eerlijk of oneerlijk, juist of onjuist.

Over het algemeen is succes steeds moeilijk te definiëren.

- Doorheen het hele proces kunnen er fouten optreden, hieronder volgen 4 soorten fouten:
 - (1) In de fase van de agendasetting, wanneer er hier iets misloopt kan dit gevolgen hebben voor alle verdere stappen in het beleidsproces
 - (2) Er ontstaan ook fouten tijdens de implementeringsfase: de doelen die theoretisch worden vooropgesteld blijken in de praktijk minder evident te zijn.
 - (3) Een gebrek aan overzicht van de beslissingsmakers kan ook voor heel wat moeilijkheden zorgen.
 - (4) Wanneer het beleidsproces niet naar behoren wordt geëvalueerd en er onvoldoende lessen worden getrokken uit het verleden, kunnen er fouten optreden.

Over het algemeen is er vaak het algemene probleem van een te specifiek beleid, een te groot aantal deelnemers en de een te kort aan oplossingen. Dit alles beïnvloedt de richting en de inhoud van verdere beleidsbeslissingen.

- In het evaluatieproces is de rol van verschillende actoren van groot belang. Verschillende soorten van evaluaties kunnen worden aangegaan door verschillende actoren, deze kunnen zeer uiteenlopen gevolgen hebben op beleidsdeliberaties en activiteiten. Meestal proberen actoren het doel te bereiken dat ze voor ogen hebben gesteld, maar het maken van deze inschatting is niet altijd evident, bepaalde factoren liggen hiervoor aan de basis :
- (1) De bedoelingen kunnen soms vaag of dubbelzinnig zijn. Het kan zelf zijn dat de ene iets vooropstelt dat contradictorisch is met wat anderen beweren.
 - (2) De labels 'succes' en 'mislukking' zijn relatief en zullen anders worden geïnterpreteerd door verschillende beleidsvoerders en observanten.
 - (3) Deze benamingen (succes en mislukking) zijn semantische 'tools' die worden gebruikt in publiek debat om politieke voordelen te scoren.

C. Actoren in het proces van beleidsevaluatie

Zoals eerder vermeld, is een groot deel van de complexiteit van de beleidsevaluatie te wijten aan de verschillende actoren in het beleidsuniversum en subsystemen. Meerdere actoren zijn tegelijkertijd betrokken in verschillende formele en informele evaluatieactiviteiten.

Daarom bestaat er de nood een onderscheiding te maken tussen verschillende actoren binnen het beleidsproces. We onderscheiden hier 3 verschillende actoren:

- (1) Bureaucraten en politici: zij bekommeren zich om de gouvernementele beslissingen van het beleid. Dit gebeurt meestal op een formele, meestal geïnstitutionaliseerde manier, wanneer het budgettaire beslissingen of het overlopen van het programma betreft.
- (2) Non-gouvernementele leden van de subsystemen van het beleid, zoals onder meer 'think-tanks' en interessegroepen. Zij voeren alles uit in een minder formele manier en discussiëren over het gedrag van het bestuur en de effectiviteit van hun beslissingen.
- (3) Publieksleden, zij hebben vaak het laatste woord wat betreft het beleid van een bestuur. Dit doen ze bijvoorbeeld wanneer ze stemmen bij de verkiezingen of de media becommentariëren.

Beleidsanalisten staan aan de ene kant van de lijn. Zij staan in voor de cost-benefit analyse. Zij proberen de resultaten van een programma te kwantificeren en een inschatting te maken. Hun taak kan grote gevolgen hebben voor verdere rondes doorheen het proces. Zij kunnen bepalen mee de framing en inschatting van het succes of falen van het beleid. Hiertegenover staan publieke protesten die worden gevoerd die individuen of belangengroepen die persoonlijk belang hebben bij de procedure. Zij dragen bij aan de evaluatie van de verdienste van het bestaand beleid. Tussen deze twee uiterste polen ligt een grote variatie aan fora van beleidsevaluatie. Zij betreffen geïnstitutionaliseerde links tussen formele en informele beleidsevaluatoren. De eerstgenoemde zijn leden van het bestuur en de anderen betreffen leden uit de gemeenschap. Bij deze categorie behoren de juridische groep, zij kunnen de legislatieve en administratieve acties herzien. Er wordt ook poging gedaan om meer inbreng te geven aan het publiek, door bijvoorbeeld focusgroepen, surveys, enquêtes... te organiseren.

Door de verschillende rangen, types... is er dus een veel gevarieerder aanbod aan beleidsevaluaties dan meestal wordt weergegeven in de literatuur. Ook raadgevers (consultants) spelen een steeds belangrijkere rol in dit proces. 'Think-tanks' aan de andere kant, verliezen stilaan aan belang.

D. Verschillende soorten evaluatie

Beleidsevaluatie heeft een impact op de beleidsveranderingen. Het uiteindelijke doel van de evaluatie is veranderingen teweeg brengen. Er bestaan 3 grote categorieën van beleidsevaluatie: administratieve, gerechtelijke en politieke evaluatie. Hieronder bespreken we de drie soorten.

D.1. administratieve evaluatie

De uitvoering van de administratieve evaluatie gaat meestal door binnen een bestuur, af en toe door gespecialiseerde agentschappen wiens enige taak is om een beleid te evalueren. Het grootste deel van de tijd echter, wordt deze vorm van evaluatie uitgevoerd door financiële, legale en politieke opzichters.

Hun taak bestaat eruit om de efficiënte beëindiging van bestuursdiensten te bestuderen. Ze moeten ook een inschatting maken wat betreft de geldwaarde en of deze bereikt is, rekening houdend met de gerechtelijke en democratische principes. De bedoeling is dat deze vorm van evaluatie zekerheid biedt om de laagste kost te behalen met de minste last. (least possible cost with the least possible burden)

De administratieve evaluatoren moeten specifieke informatie verzamelen (bewijs) over het programma dat volbracht dient te worden. Op deze manier willen ze verwezenlijken dat er uiteindelijk een vergelijking kan worden gemaakt wat betreft kost en resultaat, door de jaren heen en verschillende beleidssectoren vergeleken.

Administratief beleid komt voor in verschillende vormen en verschillen sterk van specificatie en vorm. Gewoonlijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen volgende 5 groepen:

- (1) **Proces evaluatie:** zij bestuderen de georganiseerde methodes, inclusief de regels en procedures die worden gebruikt in de beleidsprogramma's. Hun doel is nagaan of het proces kan worden gestroomlijnd en efficiënter gemaakt. Daarom wordt de integratie van een beleid vaak opgesplitst in verschillende deeltaken, zoals strategische planning, financieel management...
- (2) **Inspanningsevaluatie:** poging tot het meten van de hoeveelheid programma-input. Dit betekent dat men de hoeveelheid inspanning voor het bereiken van de doelen opmeet. Deze input kan het personeel, de bedrijfsruimte, de communicatie, transport... betreffen. Het doel is de data te verzamelen om zo een inschatting te maken van efficiëntie van de kwaliteit van de diensten.
- (3) **Prestatie-evaluatie:** hier bestudeert men de outputs in plaats van inputs. Voorbeelden hiervan zijn ziekenhuisbedden, school inschrijvingen, aantal patiënten of leerlingen. Het doel is te evalueren wat het beleid produceert. Deze gegevens zijn op hun beurt input voor de twee volgende vormen van evaluatie.
- (4) **Efficiëntie evaluatie:** inschatting maken van de programma kosten en een beoordeling maken of dezelfde hoeveelheid en kwaliteit van output kan worden behaald op een meer efficiënte manier. Met andere woorden, of er evenveel kan worden bereikt met minder geld. Dit soort evaluatie wordt meestal gemaakt door raadgevers van buitenaf, ingehuurd door het bestuur.

- (5) **Effectiviteitsevaluatie**: staat ook wel bekend als adequaatheidsevaluatie of prestatie-evaluatie. Dit betreft een extra complex niveau, door het optellen van alle input en output. De bedoeling is uit te zoeken of het beleidsprogramma doet wat het moet doen. Zullen de vooropgestelde doelen worden bereikt of moeten ze worden bijgesteld. De nodige informatie is enorm groot en het specificatieniveau is hoger dan meestal beschikbaar is in een bestuur.

Met behulp van deze verschillende evaluatievormen zijn er heel wat soorten beleid op vooruitgegaan. Er zijn heel wat bedrijven die deze in het verleden hebben toegepast.

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat er veel moeite is geïnvesteerd om deze formele en systematische of systeem brede beleidsevaluatie technieken te ontwikkelen, toch zijn niet alle interne beperkingen van rationele beleidsanalyse overkomen. Hier liggen enkele redenen aan de basis:

- Een beleid stelt vaak niet duidelijk genoeg haar doelen, zodat een analyse nadien moeilijk wordt.
- Succes of falen definiëren is niet zo eenvoudig
- Sociale en economische problemen zijn vaak sterk aan elkaar gelinkt. Daarom wordt het onmogelijk om voor beide factoren het beleid apart te behandelen. Elke vorm van beleid heeft effect op problemen, vaak onbedoeld.

We moeten even benadrukken dat de beperkingen bij administratieve evaluatie toenemen naarmate er een toenemende complexiteit heerst.

De oplossing voor al deze drempels en problemen ligt in een toenemende publieke deelname. Om de administratieve evaluatie te verbreden hebben vele besturen geëxperimenteerd met gespecialiseerde publiek agentschappen. Men wil publieke participatie promoten. Maar ook hier werd het nut en de legitimering op de proef gesteld. Men was er niet van overtuigd dat het aandeel van het grote publiek wel garant stond voor de mening van het volk. Er worden steeds pogingen tot verandering doorgevoerd, maar nog niet veel succes werd geboekt.

D.2. gerechtelijke evaluatie

Deze evaluatie betreft legale kwesties gerelateerd aan de manier waarop een bestuur programma werd geïmplementeerd. De bezorgdheid om mogelijke conflicten tussen bestuur acties en constitutionele voorzieningen ligt hier aan de grondslag. Ofwel wordt deze evaluatie op initiatief van het bestuur zelf doorgevoerd, ofwel op aanvraag van een individu of organisatie die een zaak aanspannend tegen een bestuur in de rechtbank. Stemt de invoering van het bestuur overeen met de mensenrechten, de wetten binnen een democratie.

In landen waar een **parlementair politiek** systeem heerst (Australië, Nieuw-Zeeland, Zweden, Japan, Ierland, Groot-Brittannië). Hier wordt geconcentreerd op fouten in de wet. Dus zolang administratieve agentschappen handelen binnen de grenzen van hun jurisdictie en volgens de principes van het grondwettelijke recht, kan er niet veel tegenop worden gebracht.

Het gerechtshof in het **republikeins systeem** hebben een andere rol. Zij houden zich meer bezig met het voorzien van autoriteit en legitimering nodig om de wetgevende en uitvoerende acties in vraag te stellen.

D.3. politieke evaluatie

Politieke evaluatie wordt door bijna iedereen met een beetje politieke interesse uitgevoerd. Het verschil met administratieve en gerechtelijke evaluatie is dat politieke administratie niet systematisch noch technisch gesofisticeerd is. Velen zijn eenzijdig en met vertekening weergegeven. Bij deze vorm van evaluatie is het vaak simpelweg de bedoeling succes of mislukking weer te geven. Er wordt vaak een ideologisch, minder strikt perspectief of kader aangeboden in dit proces van evaluatie.

In dit proces kunnen positieve of negatieve vormen van kritiek leiden tot nieuwe implementeringen, men probeert namelijk te reageren op kritiek.

Politieke evaluatie is haast voortdurend aan de gang, maar toch kan deze vorm slechts ingang vinden door bepaalde situaties :

- (1) Tijdens de verkiezingen: wanneer burgers de gelegenheid krijgen een oordeel te vellen op de prestaties van het bestuur. Deze stemmen geven de stemmers evaluatie weer op de efficiëntie en effectiviteit van een bestuur en hun programma's en beleid. Hoe dan ook, publieke percepties van de ineffectiviteit of schadelijke effecten van bestuursactiviteiten hebben effect op het stemgedrag.
- (2) Het consulteren bij leden van relevantie beleidssystemen: er zijn meerdere soorten mechanismen voor zulk een consultatie, bijvoorbeeld fora. Deze kunnen variëren van kleine meetings tot ontzettend dure campagnes om mensen te briefen. Bij vele landen zit politieke evaluatie van het bestuur ingebouwd in het systeem.

Op deze manier is het mogelijk de verschillende meningen van de bevolking te raadplegen. Langs de andere kant is het niet duidelijk of deze manier een verandering teweeg brengt in het beleid. Vaak is het afhankelijk van het feit of de gehoorde publieke meningen overeenkomen met het huidige bestuur.

E. De resultaten van beleidsevaluatie: beleidsfeedback en beleidsafronding

Na de evaluatie zijn er drie mogelijk uitkomsten:

- (1) Het beleid kan als succesvol worden beoordeeld en de huidige vorm zal worden verdergezet.
- (2) Meer voorkomend zal zijn dat er enkele suggesties worden gegeven voor aanpassingen om het beleid te optimaliseren.
- (3) Het beleid kan een complete flop zijn, waarbij wordt aangeraden dat het wordt stopgezet.

Bij de twee eerste resultaten wordt het proces teruggedreven naar de fase waar er aanpassing nodig is. Bij de derde optie is het resultaat veelal beëindiging van het beleid of programma, het proces wordt terug naar de eerste fase van beslissing nemen geleid.

Er moet wel worden opgemerkt dat het niet altijd eenvoudig is een beleid als succesvol of falend te bestempelen.

Van groot belang is wel dat er naar het verleden wordt gekeken om te leren uit fouten en zo de toegepaste technieken aan te passen naar de toekomst toe. Daarbij is het niet gegarandeerd dat wanneer een beleid op korte termijn succesvol is afgerond, dit ook op lange termijn zo zal blijven. Dus wanneer een probleem aanhoudend bestaat, zal een afronding meestal onmiddellijk terugleiden naar het opnieuw benoemen van de problemen en beleidsalternatieven.

F. Beleidsvaluatie linken aan leren: evaluatie stijlen in bestuur

om de link tussen het evaluatie proces en haar resultaten te begrijpen, moet je snappen waar leren, niet-leren en andere vormen van gelimiteerd leren voorkomen in complexe organisaties.

De vorm van leren die voorkomt hangt af van de capaciteit en bereidheid van de beleidsvoerders om informatie te absorberen.

- Cohen & Levinthal over private firma's : om kennis van buitenaf te kunnen benutten, moeten we eerst en vooral over reeds gekende, gelinkte kennis beschikken. Dit zijn basis vaardigheden of zelfs een gemeenschappelijke taal, maar dit kunnen ook de meest recente wetenschappelijke of technologische ontwikkelingen zijn in een bepaald veld. Eerst nieuwe info herkennen, deze inpassen en gebruiken voor commerciële doeleinden. = absorberende capaciteit.

Bij een grote firma of bestuur is leren een cumulatief proces, verzamelen van informatie die het bedrijf binnenstromen.

Boundaryspanning: werknemers komen rechtstreeks in contact met het publiek of met werknemers van andere bedrijven. Dit is zeer belangrijk om nieuwe informatie te winnen. Het wordt ook wel eens sociaal leren genoemd, waarbij je leert van de mensen uit je omgeving.

Twee relevante variabelen die het potentieel voor evaluaties betreffen die tot leren leiden zijn :

- (1) De capaciteit van het bestuur wat betreft het niveau van trainen, vaardigheid, professionalisme van de werknemers.
- (2) De aard van het subsysteem van het beleid en vooral de open of gesloten aard.

Afhankelijk van de verschillende soorten evaluatie vloeien er ook andere types van leren uit voort. (8.1)

	Lage evaluatiecapaciteit	Hoge evaluatiecapaciteit
Lage complexiteit van het subsysteem	<p>Niet-of vergankelijke leren</p> <p>vergankelijke evaluatie dat het bestaand beleid valideert</p> <p>vb. uitbreiding van de autostrade</p>	<p>Technisch leren</p> <p>Overwegen van alternatieve middelen</p> <p>Binnen gelijke structuren</p> <p>vb. verkeersmanagment</p>
Hoge complexiteit van het subsysteem	<p>Betwist leren</p> <p>Wedijveren/deelse evaluatie door Verschillende organisaties en Actoren.</p>	<p>Sociaal leren</p> <p>Overwegen van subjectieve alternatieven</p> <p>vb. autovrije dagen, de rijvakken beperken door een busstrook te</p>

	vb. gesplitste evaluatie door agri-cultuur, milieu-industrie, e.a. die belang hebben bij verkeer	voorzien, hogere taxen op auto's
--	--	----------------------------------

Voor verdere uitleg bij het kader is het nuttig om pagina's 193-195 even te lezen, het is concreet toegepast op het voorbeeld van transport en de verschillende manieren van leren.

G. Conclusie: de hoofdrol van evaluatie en feedback in de beleidscyclus.

Verschillende vormen van evaluatie nemen een plaats in het publieke beleidsproces onder begeleiding van verschillende types van beleidsactoren in het systeem. Deze verschillende vormen zullen op hun beurt leiden tot verschillende resultaten. Er is altijd een moeilijkheid om succes of falen te bepalen. Net daarom is het van uitermate belang om te concentreren op het ontwikkelen, bekritisieren en verfijnen van technieken van formele administratieve evaluaties. Evaluaties vormen een leerproces waarin een beleid ontwikkelt en verandert op basis van de inschatting van succes en mislukking uit het verleden en bewuste pogingen om succes te creëren en mislukking te voorkomen.